.iecah.

La acción humanitaria en 2005: un año de desastres naturales y... mucho más

Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria

Elaborado por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

Madrid, diciembre de 2006

.Índice.

.Presentación.

En el origen del proyecto que ha dado lugar a la creación del **Observatorio de la Acción Humanitaria** percibíamos la necesidad de hacer un seguimiento estable de la acción humanitaria en nuestro país, compartiendo un sentimiento muy extendido por aquellos que buscan la mejora del trabajo solidario a través de la reflexión, la discusión franca y la crítica (y autocrítica). Con esa intención los Informes anuales, iniciados con el análisis de 2003, pretenden ir cubriendo ese hueco, con clara vocación de permanencia y de apertura a la colaboración con la comunidad humanitaria española. Éste es y ha sido desde su puesta en marcha el espíritu que ha animado a quienes formamos parte del citado Observatorio: contribuir constructivamente a la mejora de la acción humanitaria, de modo que pueda cumplir con los fines y propósitos que le dieron origen, y que no son otros que los de prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin discriminación.

En el mes de diciembre de 2005 veía la luz el primer Informe, titulado **"La acción humanitaria en 2003-2004: Años convulsos, respuesta insuficiente"**, dedicado esencialmente al análisis de la respuesta nacional e internacional a las crisis y emergencias de aquellos dos complejos años. El texto era el resultado de un trabajo de investigación desarrollado en el marco del Observatorio, promovido por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), con el apoyo de Médicos Sin Fronteras-España, el Ayuntamiento de Córdoba y la Universidad Complutense de Madrid.

Al iniciar aquella andadura, como es lógico, deseábamos que el Informe sirviera a la mejora de la acción humanitaria española suministrando nuevos elementos de reflexión y debate y ofreciendo, por vez primera y con vocación de regularidad anual, una radiografía de la realidad del trabajo humanitario en nuestro país. Poco sospechábamos entonces que el impacto real sería el que fue y que influyera, como de hecho ha ocurrido, de modo relevante en las posiciones de muchos actores de nuestra cooperación. Valga algún ejemplo para ilustrar lo que decimos.

Fruto de la labor de investigación del IECAH y de su seguimiento- por ejemplo, en lo que respecta al componente militar de la acción humanitaria española- se ha conseguido que se sea más riguroso en la contabilización de ciertos datos que generaban cierta confusión. En efecto, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (DGPOLDE) fue sensible a nuestras consideraciones, lo que ha hecho que haya aumentado su rigor en la contabilización de los fondos de AOD desembolsados por el Ministerio de Defensa (MINISDEF) y en especial los que imputa como acción humanitaria. Y sobre todo, que lo que se considere como aportaciones humanitarias siga los criterios internacionales al respecto. En efecto, en el Avance de Seguimiento del PACI publicado en septiembre de 2005, cuyos datos usamos provisionalmente en nuestra investigación, se contabilizaba como "acción humanitaria" proveniente del MINISDEF la cantidad de 44.083.994 de euros, lo que suponía casi un 50% de la acción humanitaria española durante 2004. El IECAH mantuvo varios contactos con la DGPOLDE a diferentes niveles, incluyendo una reunión de trabajo con técnicos de la misma sobre la contabilización de la acción humanitaria y el modo de imputar costes de las misiones en las que participan tropas españolas. Nuestro planteamiento era que se estaban imputando costes de modo incorrecto y que éstos no correspondían a gastos destinados a la acción humanitaria, tal como recogen los organismos internacionales. Debemos hacer constar que, finalmente, el Seguimiento del PACI 2004 rebajaba la aportación humanitaria del citado ministerio a 937.741€, al tiempo que el conjunto de AOD del MINISDEF se reducía de más de 45 millones de Euros a menos de 33 millones.

Al ser la participación de contingentes militares en misiones de carácter humanitario un tema de especial sensibilidad y generador de polémicas en nuestro país, a nadie se le escapa que el manejo y la presentación de los datos correspondientes a esas operaciones cobra una indudable importancia.

Si éste es ya en sí mismo un efecto que justifica la puesta en marcha del Informe, estimulando el esfuerzo para lograr que cada año podamos contar con un elemento de análisis de tal naturaleza, no menor es el que se deriva de los cambios registrados en la actitud de una amplia mayoría de actores humanitarios en el uso de criterios similares de cómputo, o en el interés para conocer mejor iniciativas internacionales como la de la Buena Donación Humanitaria/*Good Humanitarian Donorship* (GHD), incentivando su incorporación activa.

En esa misma línea, la publicación del primer Informe dio lugar a preguntas parlamentarias, que sin duda contribuyen a la mejora de la rendición de cuentas y a la transparencia de nuestro sistema de cooperación. De esta forma se ha contribuido, asimismo, a incrementar el interés y la sensibilidad de las diferentes fuer-

zas políticas parlamentarias sobre la acción humanitaria, en un proceso que debe llevar a que este tema deje de ser una asignatura pendiente de la agenda nacional.

Queremos citar por último que el Informe fue también muy bien acogido en el sector humanitario y de la cooperación, y que las ONG, y especialmente sus Coordinadoras y otros actores de la cooperación como aquellos de la cooperación descentralizada, nos han ido haciendo sugerencias y aportaciones de mejora que, a buen seguro, contribuirán a ir mejorando cada año el resultado final impulsado desde el Observatorio.

En definitiva, todas estas cuestiones nos han animado a continuar la investigación sobre la realidad de la acción humanitaria en el año 2005. La idea básica sigue siendo, como en su origen, hacer un seguimiento cotidiano de la ayuda española enmarcándola en la ayuda internacional, así como contribuir a mejorar algunas cuestiones sobre la metodología, el seguimiento de los datos y su análisis. Todo ello tratando, simultáneamente, de recoger los aspectos más notables del debate internacional sobre materias propias del ámbito humanitario, así como la evolución de la agenda de seguridad internacional, tanto en lo que afecta a los desastres naturales, como a los conflictos violentos que, por desgracia, siguen caracterizando al mundo de hoy.

El Informe que presentamos en esta ocasión abarca por tanto el año 2005; un periodo que, como se ha dicho reiteradamente, se vio caracterizado por el elevado número de desastres naturales de gran intensidad, así como por la persistencia de algunas de las crisis y conflictos violentos que ya habían estallado en años anteriores. Una combinación generadora de mayores niveles de subdesarrollo, vulnerabilidad e inseguridad para la que, cabe adelantarlo ya desde el principio, la comunidad internacional sigue sin articular mecanismos de respuesta suficientemente eficaces, tanto por falta de activación de los recursos necesarios para ello como, sobre todo, por una manifiesta falta de voluntad para ponerlos a disposición de los que más sufren estas tragedias.

En lo que respecta a su estructura, el primer bloque del Informe se centra en el repaso a los grandes acontecimientos internacionales que han marcado la acción humanitaria. Tras hacer un breve recorrido panorámico por los principales eventos de 2005, se profundiza en las respuestas que se han dado desde la comunidad internacional analizando su alcance, sus limitaciones y tratando de identificar las tendencias que pueden afectar al futuro. Incidimos especialmente en algunas de las iniciativas de reforma que se están dando en el seno de las Naciones Unidas. Como en el Informe anterior, se dedica un capítulo a los aspectos jurídicos y en especial a la realidad del Derecho Internacional Humanitario (DIH).

El análisis de casos concretos, en los que se puede observar de cerca la actuación de muy diversos actores ante la ocurrencia de un desastre o un conflicto, suministra muchísima información y plantea numerosas cuestiones que interesan muy directamente en un Informe de estas características. Por ello, hemos incorporado tres capítulos que analizan situaciones muy diversas pero que permiten extraer algunas conclusiones más generales. El primero estudia en profundidad la respuesta, internacional y española, a la crisis creada por el *tsunami* que asoló las costas asiáticas a finales de 2004, en la que se considera la mayor operación humanitaria durante 2005. El segundo se centra en una de las llamadas crisis olvidadas, derivada de la hambruna que afectó a Níger y otros países del Sahel, y que provocó cierta confusión al plantearse la vinculación con el desarrollo y los problemas estructurales de modo inadecuado, lo que acabo generando aún más pérdidas de vidas humanas. Por último, en este apartado, tratamos el tema de las llamadas "misiones integradas", con las que la comunidad internacional se ha planteado un nuevo tipo de operaciones de paz con mandatos muy amplios, que crean confusión sobre el papel que en ellas juegan las cuestiones humanitarias. La mezcla de objetivos de seguridad, acciones militares, construcción del Estado..., por un lado, y las labores humanitarias y de protección de los derechos humanos, por otro, se ha mostrado como problemática y algunos estudios recientes así lo evidencian.

El segundo bloque del Informe se dedica al análisis detallado de la acción humanitaria española durante el año 2005. Tras haber analizado en el Informe anterior el papel de la cooperación descentralizada, y en especial el de las Comunidades Autónomas, nos centramos en esta ocasión en la Administración Central, y más en concreto en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) y en la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), sin desatender, aunque con menor detalle, a otros Ministerios. En el año estudiado se experimentaron algunos avances, especialmente relevantes en materia presupuestaria y en el aumento del compromiso multilateral, que no se vieron acompañados de las reformas

orgánicas previstas desde hace tiempo y que por motivos administrativos se siguen demorando. Así, la reforma de la AECI, pendiente de la aplicación de la Ley de Agencias, ha dejado congelado el compromiso de creación en su seno de una Oficina Humanitaria o similar, que dé mayor peso al componente humanitario de nuestra cooperación. Este bloque suministra numerosos datos cuantitativos y cualitativos y se detiene, asimismo, en analizar la coherencia de la acción humanitaria pública española con los acuerdos internacionales asumidos por nuestro país, como la ya citada iniciativa GHD. Aunque no se profundiza en ello, dado que será objeto de reflexión en el Informe de 2006, se citan y dan algunas pinceladas sobre el proceso de elaboración de los Documentos de Estrategia Sectorial de la Cooperación Española en el que se están discutiendo, entre otros, los relativos a Construcción de la Paz y, por otra parte, a Acción Humanitaria.

Se completa el presente Informe con algunos Anexos en los que incluimos tanto una cronología de los principales acontecimientos del año en clave humanitaria, como algunos listados de proyectos que pensamos que son de gran interés. La AECI ha avanzado durante el año 2005 de modo muy importante su sistema de cómputo de gastos y de notificación a los organismos internacionales, mediante el llamado formulario de los 14 puntos, que incorporamos a los Anexos.

De modo sintetizado, presentamos al inicio del Informe un Resumen Ejecutivo, que recoge sus principales conclusiones e introduce algunas propuestas y recomendaciones desarrolladas en páginas posteriores. Este es y ha sido siempre el espíritu del Observatorio de la Acción Humanitaria, aportar constructivamente a la mejora de la acción humanitaria de modo que pueda cumplir con los fines y propósitos que le dieron origen y que nos son otros que los de prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin discriminación.

El Informe es una obra colectiva del IECAH en el que han participado en capítulos específicos: Paula Farias, Presidenta de Médicos Sin Fronteras-España, así como Lucía Fernández, Agustín Moya y Soledad Posada, investigadores de la consultora DARA. Nuestro agradecimiento a todos ellos por su colaboración. Por parte de IECAH han participado en el Informe: Jesús A. Núñez Villaverde (balance del año y cuestiones generales), Laurence Thieux ("Misiones Integradas" y cuestiones generales), María José Salvador (aspectos jurídicos), Pepe Mirabal (ayuda humanitaria española), Inés Fernández Martín (Cronología), Fernando García Calero (edición, Cronología y cuestiones generales), Lourdes Rey Marcos (edición) y Camille Nussbaum (cuestiones generales).
La coordinación del Informe y la elaboración de algunas partes del mismo corrió a cargo de Francisco Rey Marcos.

Desde el IECAH sólo nos resta agradecer su colaboración a quienes nos acompañan en la aventura que implica el **Observatorio de la Acción Humanitaria** –con especial referencia en este caso a Médicos Sin Fronteras-España, coeditor del Informe– y a cuantos han aportado sus reflexiones, sugerencias y propuestas en el proceso de elaboración de estas páginas. De igual modo, queremos agradecer la colaboración de las entidades públicas que nos han facilitado sus datos para la elaboración del Informe. En este sentido, es obligado citar muy especialmente al Gabinete del Secretario General de la AECI –cuya transparencia nos ha permitido acceder a abundante y valiosa información– y también a la DGPOLDE, por su disponibilidad para darnos a conocer sus listados de datos y por su amabilidad y paciencia en la inevitable tarea de exploración que siempre entraña una labor valorativa como la que desde aquí hemos llevado a cabo.

Francisco Rey Marcos y
Jesús A. Núñez Villaverde
Codirectores del IECAH

Madrid, diciembre de 2006

.Resumen Ejecutivo.

Seguramente 2005 pasará a la historia como el año en que se produjo un mayor número de desastres naturales de gran envergadura, y en el que el volumen de población vulnerable afectada alcanzó niveles sin parangón desde que se hace seguimiento de este tipo de tragedias. Muchos han hablado de *annus horribilis*, aunque solo sea porque el brutal choque que supuso en las costas asiáticas la tragedia del *tsunami*, con la que se despidió 2004, hizo notar sus efectos durante todo 2005. Pero por si esto no fuera suficiente, ha sido un año en el que la temporada de huracanes fue especialmente dura (*Stan, Beta, Gamma...*) en la región centroamericana y el Caribe, con la dramática *originalidad* de un huracán que asola una gran ciudad en el país más desarrollado del globo. *Katrina* y sus secuelas pusieron sobradamente de manifiesto que la autocomplacencia y la falta de previsión agravan los efectos de estos fenómenos naturales y que la vulnerabilidad es algo más que un concepto teórico. Los efectos del calentamiento climático en el crecimiento de los desastres son ya evidentes, y los que antes tildaban de catastrofistas a las organizaciones humanitarias o ambientales, reconocen hoy las amenazas que este calentamiento supone.

El terremoto de Cachemira o la crisis alimentaria en ciertas zonas del Sahel, sirvieron nuevamente para constatar algunas de las limitaciones del sistema internacional de respuesta a los desastres y para recordar la imperiosa necesidad de su fortalecimiento. En su conjunto, estas situaciones de crisis crónica, –que a la larga causan más víctimas que sucesos como el tsunami asiático– han hecho que durante el año se acuñara la expresión de *tsunamis silenciosos*. Y de esos desastres silenciosos y olvidados hubo muchos a lo largo de 2005, sin que la comunidad internacional, que tan generosamente respondió al tsunami asiático, actuara del mismo modo en estos casos.

Por lo que respecta a los conflictos armados –y sobre un trasfondo inalterable marcado por Iraq, Afganistán y el conflicto árabe-israelí– el año tuvo como eje de especial interés la guerra en Darfur (Sudán), con consecuencias tan notorias como el éxodo de decenas de miles de personas hacia Chad o a otras zonas del país. Se trata de una situación a la que la comunidad internacional hace mucho tiempo que no ha sabido o no ha querido dar adecuada respuesta y que se ha ido agravando con el tiempo. En ninguno de los escenarios citados hasta aquí cabe hablar de mejora de la situación en la que vive el conjunto de la población afectada. Tampoco se han cumplido las expectativas globales de mayor seguridad y desarrollo de unos territorios afectados por una violencia estructural que desmiente a diario los discursos y las actuaciones de quienes promueven la mal llamada "guerra contra el terror".

La ONU continúa en una posición de marginación como resultado de su intento por cumplir con su propia Carta fundacional. Ya desde que se inició en 2003 la actual guerra contra Iraq, la organización viene sufriendo una clara exclusión, que ha vuelto a situarla en los márgenes del sistema internacional. En esas condiciones, se reducen drásticamente las posibilidades de reforma del propio organismo, como se ha visto con nitidez en la primera Conferencia de Revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de septiembre de 2005. La consecuencia inmediata de ello es que los asuntos mundiales –sea en el ámbito de la seguridad, en el de la cooperación al desarrollo o en el de la acción humanitaria (AH)– quedan en manos de los más poderosos que, obviamente, tienden a actuar en función de sus propios intereses nacionales. Esto desemboca, como hemos tenido ocasión de comprobar en tantas ocasiones, en que en unos casos se movilicen determinadas capacidades, en tanto que en otros se opte por la más absoluta pasividad.

En ese contexto volvemos a percibir con preocupación el riesgo que supone la instrumentalización de la ayuda humanitaria, más orientada en función de los criterios de política exterior y de seguridad que alineada según los principios que deben activar la respuesta ante los desastres y los conflictos violentos. El escenario mundial parece retrotraernos a periodos que parecían ya superados, en los que se reabre la puerta a modelos que apuestan más por la confrontación ("o conmigo o contra mí"; "choque de civilizaciones") que por la búsqueda de soluciones a problemas comunes que castigan a un alto porcentaje de la población mundial al más puro ostracismo.

A pesar de estas inquietantes tendencias, no todo ha sido oscuridad, sin embargo, en el dibujo que cabe perfilar del año. Aunque sea colándose entre los resquicios que ofrece el modelo dominante, algunos conceptos como la prevención, la preparación y la gestión de riesgos parecen irse abriendo paso. A lo largo del año se celebraron varias reuniones y conferencias internacionales que, de un modo u otro, avanzaron propuestas en este sentido. Así, por citar algún ejemplo significativo, en el marco de la convocatoria de la Asamblea General de las Naciones Unidas para analizar la marcha de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –que con-

memoraba simultáneamente el sexagésimo aniversario de la ONU–, se incluyó el principio de "responsabilidad de proteger" en la resolución final, y se decidió la creación de una Comisión de Consolidación de la Paz, que comenzó sus trabajos en el mes de diciembre, y de un Consejo de Derechos Humanos, que sustituía a la desprestigiada Comisión de Derechos Humanos. Por otra parte, la Conferencia Internacional para la Reducción de Desastres, celebrada en Kobe (Japón) a primeros de año, aprobó la llamada Declaración de Hyogo, que insta a los Gobiernos y a otros actores a aumentar los esfuerzos de prevención. También se emprendió la reforma del sistema humanitario de la ONU. Al menos en materia humanitaria, Naciones Unidas ha tratado de mantener su perfil.

Algunas de las cuestiones que pone de manifiesto el Informe en su apartado internacional son:

- **El sistema internacional de respuesta a desastres y crisis no permite asignar y dedicar los recursos de modo equitativo y eficaz en función de las necesidades**. Solo la respuesta al tsunami (incluyendo ayuda humanitaria y para la reconstrucción) consiguió más fondos (13.000 millones de dólares) que el conjunto de la ayuda humanitaria mundial en 2005. La rigidez de la financiación y el carácter "finalista" de las donaciones hacen que no haya flexibilidad suficiente para asignar los recursos en función de la gravedad de la crisis y de las necesidades humanitarias que genere. **La reforma del sistema internacional de ayuda, y especialmente de las formas de financiación de la misma, es una necesidad fundamental**.
- La ONU debe jugar un papel relevante en esta materia y **la reforma del componente humanitario de las Naciones Unidas** es urgente. Ahora bien, este fortalecimiento debe ser **coherente con el respeto de los principios humanitarios de imparcialidad, independencia y neutralidad**. La mezcla de cuestiones de seguridad, acciones armadas, fortalecimiento del estado y acción humanitaria en las misiones de paz "integradas" incide negativamente sobre las poblaciones a las que se pretende ayudar, y aumenta el riesgo de instrumentalización del humanitarismo.
- En los estados y la comunidad internacional, la acción humanitaria es una política pública en la que toman parte muchos actores, por lo que es básico **garantizar la eficacia a través de la coordinación**. El uso de todos los medios de los que se dispone, como los medios de los que hoy sólo disponen los ejércitos, puede ser necesario en algunas situaciones. Ahora bien, **estos medios deben usarse de modo que no comprometan la imparcialidad y bajo liderazgo civil**. Deben aportar además un valor añadido en términos de mejora de la actuación, cosa que en el análisis de la respuesta al tsunami o al terremoto de Cachemira no ha sucedido.
- **Los organizaciones no gubernamentales humanitarias representan un elevado porcentaje de la acción humanitaria global que ha crecido espectacularmente durante 2005. El respeto a sus mandatos y a su independencia es vital**. La necesaria coordinación y suma de esfuerzos de todos los actores no debe servir para convertir a las ONG en meros instrumentos al servicio de otros fines.
- La opinión pública ha reaccionado con **gran solidaridad en las crisis con gran impacto mediático, pero no en otras**. Por vez primera en una gran emergencia, los fondos privados para el tsunami superan a los públicos. Eso es muestra de que la credibilidad de las organizaciones humanitarias y de las ONG es grande entre la población. Ahora bien, deben **mejorarse los sistemas de evaluación, control y rendición de cuentas de modo que sean aún más transparentes e incrementen la confianza**.

Desde la perspectiva española, tras los convulsos años 2003 y 2004 que analizamos en el *Informe* anterior y que se vieron marcados por la confusión en materia humanitaria que creó la participación de contingentes militares españoles en Iraq y el uso de la retórica humanitaria para legitimar aquella invasión, el año 2005 se ha caracterizado dentro de la acción humanitaria española por un mayor rigor en el uso de los fondos de respuesta a conflictos y desastres naturales y por lentos avances en materia de gestión de la ayuda. El fuerte peso que durante el año 2005 tuvo la respuesta ante desastres naturales, obviamente menos sensible políticamente, ha hecho que en conjunto la ayuda pudiera dirigirse más a la satisfacción de las necesidades de los afectados y estuviera menos influida que en ocasiones anteriores por criterios de otro tipo.

2005 ha sido en España en materia humanitaria un año de transición, marcado por la respuesta a los desastres naturales y por los lentos avances en materia de gestión.

Algunas de las cuestiones que el Informe pone de relieve son:

- La aprobación a finales de 2004 del **Plan Director 2005–2008** y la posterior puesta en marcha del Plan Anual de Cooperación Internacional 2005 (PACI) han abierto un **nuevo marco para el trabajo humanitario del conjunto de actores de la cooperación española** más en consonan-

cia con los principios y valores internacionales y con los acuerdos internacionales al respecto.

- La cooperación española cuenta hoy con un concepto claro de acción humanitaria que pone énfasis en su **orientación hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo, con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección.** El Plan Director afirma que "Prevenir y aliviar el sufrimiento con una motivación de humanidad y desde un **principio de imparcialidad, neutralidad y no discriminación** son las premisas fundamentales de toda acción humanitaria. La acción humanitaria española se basará en el respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente y **de acuerdo al derecho internacional**".
- Desde una perspectiva presupuestaria, se ha sobrepasado la cifra de **108 millones de euros de acción humanitaria oficial**, lo que supondría duplicar los fondos respecto a los consignados en la versión definitiva del seguimiento del PACI del año 2004.
- Sin embargo, vuelve a haber algunas cuestiones discutibles en el manejo de las cifras, que se reflejan en un **crecimiento espectacular de las cifras de ayuda humanitaria imputadas al Ministerio de Defensa**. En el año 2004 se imputaron 935.000 euros de ayuda humanitaria al Ministerio de Defensa y en 2005 más de 24 millones de euros, lo que supone un incremente del 2.484%.
- Estos datos, unidos a la aprobación de la **Ley Orgánica de Defensa Nacional en noviembre de 2005 y la puesta en marcha de la Unidad Militar de Emergencia (UME), son indicios preocupantes** de que, pese a los avances, continúa la confusión y la tendencia a la militarización de la ayuda.
- **Las fuerzas armadas deben ser conscientes de la necesaria especialización para trabajar en este sector y del respeto a los modos y formas de trabajo que son ya el acervo del mundo humanitario**. La experiencia muestra que este no ha sido el caso de muchas de las misiones de las fuerzas armadas que han desconocido lo que es el trabajo de proximidad con las víctimas de la crisis o desastre, o la participación de las entidades locales. La evaluación en este terreno debe profundizarse.
- El Informe apoya en este sentido el uso de las llamadas **Directrices de Oslo** de 1994 sobre el uso de medios militares y de defensa civil en emergencias, y su actualización de 2003 para emergencias complejas, a **las que nuestro país se ha comprometido a través de su incorporación a la llamada Buena Donación Humanitaria,** que establece líneas de acción en esta materia. Estas orientaciones deben ser concretadas urgentemente en el caso de nuestro país.
- El Informe analiza la relación ente los diferentes organismos públicos que realizan AH y su necesaria coordinación, y aboga porque cuando se trate de **acción humanitaria pública la alta dirección de la misma recaiga en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y a nivel operativo en la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)**
- La **distribución de los fondos humanitarios en el periodo se ha adaptado más a las necesidades** derivadas de las diferentes crisis que se han vivido durante el año, y el **compromiso multilateral** de nuestra ayuda también se ha incrementado. También ha sido notorio el **crecimiento de fondos hacia África**.
- Las **Comunidades Autónomas** han aumentado su participación y suponen casi una **cuarta parte del total de ayuda humanitaria** pública. Asimismo, las entidades locales han aumentado casi un 50% su aportación. Ello es un fenómeno muy positivo que refleja un creciente compromiso de estos actores pero que tiene el **riesgo de la dispersión y la descoordinación**. Debe avanzarse en la formalización de cauces y protocolos que hagan efectiva esa coordinación de esfuerzos.
- La **AECI ha pasado a canalizar un volumen importante de fondos de AH** pasando de 19 millones de euros en 2004 a más de 34 millones de euro en 2005. El crecimiento de los destinados a África y a organismos multilaterales ha sido muy importante también el caso de la AECI.
- Sin embargo en **materia de gestión, y especialmente en lo que afecta a la reforma y fortalecimiento de la acción humanitaria pública, los pasos dados en 2005 han sido muy escasos**. El borrador de la Estrategia de Acción Humanitaria apenas se inició en 2005 y solo estará deseablemente aprobado a finales de 2006 o, incluso, en 2007.
- La puesta en marcha de los compromisos asumidos en la **Buena Donación Humanitaria (GHD) no se ha plasmado en un Plan de Acción,** tal como la propia GHD propone.
- Los **cambios en la estructura de la AECI en materia humanitaria han sido muy superficiales**, y la aprobación de la ley de Agencias y la necesaria adaptación de la AECI a lo que en ella se dispone ha ralentizado estas reformas.
- En materia de **coordinación con otros actores también los avances son escasos** y únicamente se han concretado algunos convenios para este tema con algunas ONG. No existen aún protocolos de actuación que delimiten competencias, procedimientos, mecanismos de coordinación, etc..
- **Tampoco se han puesto en marcha sistemas de financiación específica** de la AH por parte

de la AECI, que permitan asignar mejor los recursos a las necesidades de las crisis. Estos mecanismos sí han comenzado a existir en algunas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos que han puesto en marcha también Comités o dispositivos de coordinación en sus ámbitos territoriales.

- Ha **aumentado la participación de las OTC** (Oficinas Técnicas de Cooperación) de la AECI en el terreno, lo que significa un positivo esfuerzo de descentralización.

.Capítulo 1.

Una visión global de 2005: entre desastres naturales superlativos y conflictos violentos incesantes, una respuesta ineficaz*

*
Artículo elaborado por
Francisco Rey Marcos
y Jesús A. Núñez Villaverde,
codirectores del IECAH.

1
Introducción

Seguramente 2005 pasará a la historia como el año en que se produjo mayor número de desastres naturales de gran envergadura, y en el que el volumen de población vulnerable afectada alcanzó niveles sin parangón desde que se hace seguimiento de este tipo de tragedias. Muchos han hablado de *annus horribilis*, aunque sólo sea porque el brutal choque que supuso en las costas asiáticas la tragedia del *tsunami*, con la que se despidió 2004, hizo notar sus efectos durante todo 2005. Pero por si esto no fuera suficiente, ha sido un año en el que la temporada de huracanes fue especialmente dura (*Stan, Beta, Gamma*...) en la región centroamericana y el Caribe, con la dramática *originalidad* de un huracán que asola una gran ciudad en el país más desarrollado del globo. *Katrina* y sus secuelas pusieron sobradamente de manifiesto que la autocomplacencia y la falta de previsión agravan los efectos de estos fenómenos naturales y que la vulnerabilidad es algo más que un concepto teórico.

El terremoto de Cachemira, en una zona de gran complejidad geoestratégica que implica a diversos países (Pakistán, India) y que presenta grandes dificultades de tipo logístico, sirvió nuevamente para constatar algunas de las limitaciones del sistema internacional de respuesta a los desastres y para recordar la imperiosa necesidad de su fortalecimiento. Por su parte, la crisis alimentaria en ciertas zonas del Sahel, mucho más olvidada que otras pero de consecuencias aún más graves, puso asimismo de manifiesto esta misma realidad. En su conjunto, estas situaciones de crisis crónica, que a la larga causan más víctimas que sucesos como el tsunami asiático han hecho que durante el año se acuñara la expresión de *tsunamis silenciosos*. Y de esos desastres silenciosos y olvidados hubo muchos a lo largo de 2005, sin que la comunidad internacional, que tan generosamente respondió al tsunami asiático, actuara del mismo modo en estos casos.

Por lo que respecta a los conflictos armados- –y sobre un trasfondo inalterable marcado por Iraq, Afganistán y el conflicto árabe-israelí– el año tuvo como eje de especial interés la guerra en Darfur (Sudán), con consecuencias tan notorias como el éxodo de decenas de miles de personas hacia Chad o a otras zonas del país. Se trata de una situación a la que la comunidad internacional hace mucho tiempo que no ha sabido o no ha querido dar adecuada respuesta y que se ha ido agravando con el tiempo. En ninguno de los escenarios citados hasta aquí cabe hablar de mejora de la situación en la que vive el conjunto de la población afectada. Tampoco ha se han cumplido las expectativas globales de mayor seguridad y desarrollo de unos territorios afectados por una violencia estructural que desmiente a diario los discursos y las actuaciones de quienes promueven la mal llamada "guerra contra el terror". Con todas las dudas que siempre plantea un cálculo preciso del número de víctimas de estos conflictos violentos y del grado de deterioro de su situación humanitaria, todo indica que ambas variables no han hecho más que empeorar a lo largo del periodo analizado.

Mientras tanto, el escenario global de las relaciones internacionales sigue mostrando, a pesar de que cada vez se hacen más visibles los errores de la estrategia liderada por Estados Unidos en el marco de la "guerra contra el terror", la falta de voluntad para articular un concepto operativo de comunidad internacional que actúe eficazmente para gestionar las crisis actuales y, sobre todo, para prevenir la emergencia de otras nuevas. Por un lado, Washington sigue empeñado en consolidar su liderazgo mundial, en el intento de hacer del siglo XXI el siglo de Estados Unidos. En su carrera por alcanzar tal estatus no tiene inconveniente en despreciar tanto los mecanismos multilaterales que no se subordinen a sus dictados, como incluso los marcos que definen al Estado de derecho, prefiriendo establecer alianzas no siempre deseables con otros regímenes escasamente preocupados del bienestar y la seguridad de sus propias poblaciones.

Por otro, la Unión Europea –que podría imaginarse como un actor más proclive a los enfoques multilateralistas, preventivos y no militaristas– se encuentra sumida en un profundo bache que bloquea, hoy por hoy, cualquier avance en su afán de lograr "una Europa segura en un mundo mejor". Tras el rechazo de franceses y holandeses al Tratado constitucional, la Unión ha quedado a la espera de que un nuevo ciclo electoral propicie en algún momento la emergencia de nuevos líderes que apuesten por la causa europea, sin que nada garantice que tal posibilidad llegue a concretarse en el inmediato futuro. En esa situación, a lo largo de 2005 los intentos por conformar una plataforma multilateral de acción exterior y de política de seguridad chocaron en demasiadas ocasiones con los intereses particulares de algunos de los Estados miembros, en perjuicio tanto del propio proceso de construcción europea como, principalmente, de las víctimas, que no siempre recibieron la atención debida.

Por su parte, la ONU continúa en una posición de marginación como resultado de su intento por cumplir con su propia Carta fundacional. Ya desde que se inició en 2003 la actual guerra contra Iraq, la Organización viene sufriendo una clara exclusión, que ha vuelto a situarla en los márgenes del sistema internacional, sin que haya esfuerzos suficientes para evitar ese ostracismo al que Washington parece haberla condenado nuevamente. En esas condiciones, se reducen drásticamente las posibilidades de reforma del propio organismo, como se ha visto con nitidez en la primera Conferencia de Revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de septiembre de 2005. La consecuencia inmediata de ello es que los asuntos mundiales –sea en el ámbito de la seguridad, en el de la cooperación al desarrollo o en el de la acción humanitaria (AH)– queda en manos de los más poderosos que, obviamente, tienden a actuar en función de sus propios intereses nacionales. Esto desemboca, como hemos tenido ocasión de comprobar en tantas ocasiones, en que en unos casos se movilicen determinadas capacidades, en tanto que en otros se opte por la más absoluta pasividad.

En ese contexto volvemos a percibir con preocupación el riesgo que supone la instrumentalización de la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, más orientadas en función de los criterios de política exterior y de seguridad que alineadas según los principios que deben activar la respuesta ante los desastres y los conflictos violentos. Aunque resulte obvio insistir en la obsolescencia de los esquemas imperantes durante la guerra fría –basados en la seguridad de los Estados, en la acumulación armamentística y en el modelo de disuasión–, no llega a producirse el necesario cambio de paradigma hacia la seguridad humana, lo que implica igualmente optar por mecanismos preventivos, multilaterales y no militaristas. En esas condiciones, el escenario mundial parece retrotraernos a periodos que parecían ya superados, en los que se reabre la puerta a modelos que apuestan más por la confrontación ("o conmigo o contra mí"; "choque de civilizaciones") que por la búsqueda de soluciones a problemas comunes que castigan a un alto porcentaje de la población mundial al más puro ostracismo.

A pesar de estas inquietantes tendencias, no todo ha sido oscuridad, sin embargo, en el dibujo que cabe perfilar del año. Aunque sea colándose entre los resquicios que ofrece el modelo dominante, algunos conceptos como la prevención, la preparación y la gestión de riesgos parecen irse abriendo paso. A lo largo del año se celebraron varias reuniones y conferencias internacionales que, de un modo u otro, avanzaron propuestas en este sentido. Así, por citar algún ejemplo significativo, en el marco de la convocatoria de la Asamblea General de las Naciones Unidas para analizar la marcha de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –que conmemoraba simultáneamente el sexagésimo aniversario de la ONU–, se incluyó el principio de "responsabilidad de proteger" en la resolución final, y se decidió la creación de una Comisión de Consolidación de la Paz, que comenzó sus trabajos en el mes de diciembre, y de un Consejo de Derechos Humanos, que sustituía a la desprestigiada Comisión de Derechos Humanos. Por otra parte, la Conferencia Internacional para la Reducción de Desastres, celebrada en Kobe (Japón) a primeros de año, aprobó la llamada Declaración de Hyogo, que insta a los Gobiernos y a otros actores a aumentar los esfuerzos de prevención.

A partir de estas consideraciones generales, y tras haber analizado el desarrollo de algunas tendencias globales en el *Informe* del año anterior, nos detenemos en las páginas que siguen en el análisis de algunas de las transformaciones que se han dado en 2005 en la ONU y que afectan a la AH.

2

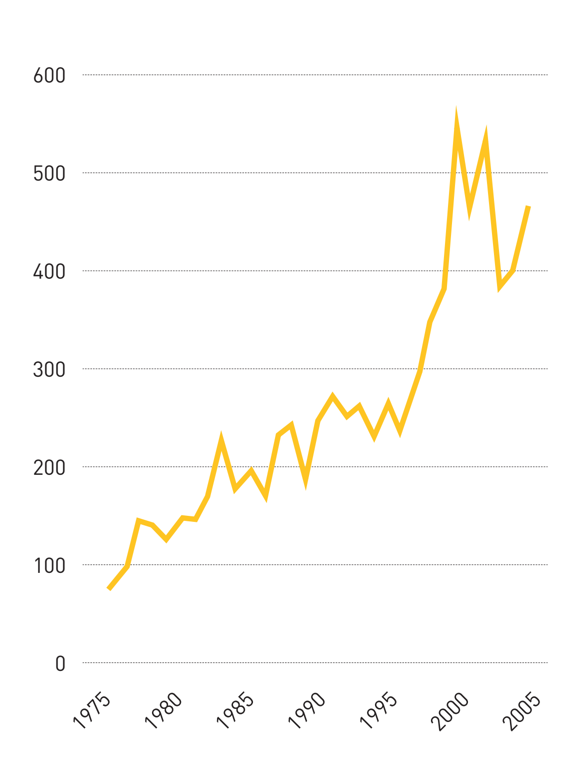
Crecimiento de los desastres *naturales*.

En el sector humanitario, desde ya hace varias décadas y como fruto de la experiencia en numerosas crisis y situaciones de emergencia, tiende a relativizarse el supuesto carácter *natural* de muchos desastres. Tal como indica la Figura 1, su número tiende a incrementarse con el paso de los años, y aun asumiendo la dificultad para determinar sus causas últimas es inevitable considerar que no todos responden a motivos naturales.

*f*1

Evolución del número de desastres conocidos
Fuente: CRED 2005.

La constatación de que un mismo fenómeno, de origen inicialmente natural, causa efectos muy diferentes en diversos países, estuvo precisamente en el origen de la idea y el concepto de vulnerabilidad, y llevó a que la comunidad humanitaria tienda a ser escéptica sobre la fácil adjetivación de *natural* de ciertos desastres. En los últimos años, además, esta percepción se ha convertido en certeza al ver en numerosas ocasiones el efecto pernicioso que muchas actividades humanas están teniendo en el agravamiento de desastres de componente natural. El calentamiento climático, el acelerado proceso de urbanización (especialmente en las zonas costeras), la deforestación, el empleo de prácticas agrícolas y ganaderas extensivas, la mala gestión de las cuencas hidrográficas y de los recursos hídricos en general..., entre otras muchas variables de origen humano, están incidiendo de modo directo en la magnitud de los desastres. Y 2005 ha sido una buena prueba de ello.



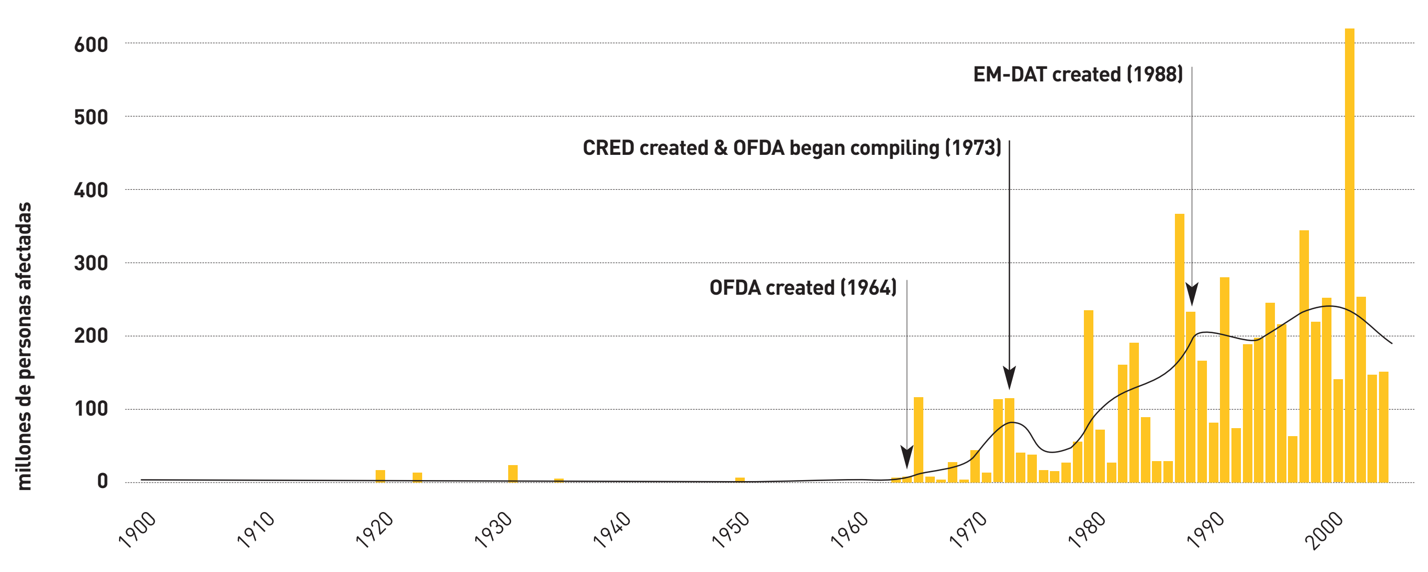
Si atendemos a un criterio de mayor interés para la acción humanitaria como es el de la cantidad de personas afectadas, tendríamos, tal como refleja la Figura 2.



Personas afectadas por desastres naturales

Fuente: CRED 2005.





Tal como ahora sabemos, es cierto que el número de fallecidos por el tsunami de 2004 fue enorme, pero el número de víctimas mortales no fue en ningún caso el más grande que se había alcanzado en anteriores hasta esa fecha en desastres naturales, como apresuradamente se dijo en aquellos momentos[1]. La campaña de solidaridad internacional promovida para socorrer a la población afectada por el citado tsunami alcanzó los 13.000 millones de euros, según el informe de la Coalición para la Evaluación del Tsunami (TEC, en sus siglas en inglés) presentado en julio de 2006. Mientras, para responder a las inundaciones de Bangladesh, solo se logró recoger 52 millones de euros, y para atender a la sequía de Somalia apenas se recaudaron 91 millones de euros. Todo esto lleva a plantearse alternativas para reorientar el suministro de ayuda (unos países reciben mucho y otros nada o poco) y para mejorar las capacidades de respuesta.

Por otro lado, hay que recordar que, según todos los datos, en los años anteriores el número de víctimas mortales por desastres naturales estaba decreciendo, en gran medida gracias a la mejora de los sistemas de previsión y a una mayor preparación de algunos países. Sin embargo, como muestra la Figura 3, con el tsunami se ha roto rompió esa tendencia y las cifras muestran a partir de entonces una clara subida que sitúa a 2005 como el año que registra las cifras más altas de población afectada[2]. Así lo refleja el informe publicado por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD/ONU), también conocida por sus siglas en inglés UN/ISDR, International Strategy for Disaster Reduction (UN/ISDR) y por el Centro de Investigación de Epidemiología de los Desastres (CRED, en sus siglas inglesas), de la Universidad Católica de Lovaina.

f3

Comparación del impacto de desastres naturales 2004–2005

Fuente: CRED 2005.



Total afectados	2004	2005	Total muertos	2004	2005
Huracán	16.382.903	56.062.367	Huracán	6.513	4.672
Maremotos	2.431.807		Maremotos	226.435	
Inundaciones	116.990.371	74.285.072	Inundaciones	6.957	6.135
Terremotos	715.592	3.928.292	Terremotos	882	76.241
Sequía	11.541.000	22.782.083	Sequía	1	149
Total	**148.061.673**	**157.057.814**	**TOTAL**	**240.788**	**87.197**

1
Aunque los cubrieron los medios de comunicación, hubo desastres como la hambruna de Etiopía, en 1984, que mató a 900.000 personas; en tanto que las inundaciones de Bangladesh, en 1970, mataron a 400.000 personas, y la hambruna que padeció la República Popular Democrática de Corea en el periodo 1995–99 causó 250.000 muertes, como mínimo.

2
Ver Oxfam Internacional: 2005: *Año de desastres* en http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anxos/2946/0_2946_011005_2005_Ano_desastres.pdf.

2.1 Datos fiables para el análisis de la respuesta

En el sentido de lo que se ha expuesto, la necesidad de contar con fuentes fiables y rigurosas para el seguimiento del impacto y las consecuencias de los desastres se ha visto reforzada en los últimos años, y algunas de las iniciativas puestas en marcha se han consolidado. Así por ejemplo, el Informe Mundial de Desastres, que desde 1993 edita la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, suministra una valiosa información y análisis sobre desastres de todo tipo. Pero lo hace a año pasado. Es decir, no es un mecanismo de información en tiempo real o que sirva para la respuesta inmediata.[3]

Por su parte, el Centro de Investigación de Epidemiología de los Desastres (CRED) de la Universidad de Lovaina (Bélgica), en colaboración con la OFDA (Oficina para la Asistencia a Desastres en el Extranjero del Gobierno de Estados Unidos), puso en marcha la Base de Datos Internacional sobre Desastres (EM-DAT International Disaster Database), que es hoy una de las fuentes más fiables para obtener cifras contrastadas sobre estas tragedias.[4]

Por supuesto, para obtener una información más rápida sobre desastres las páginas de la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) y, en especial, de Reliefweb siguen siendo las fundamentales[5] y las más utilizadas en el sector humanitario cuando se trata de disponer de datos sobre la marcha.

Por último, hay que recordar que, para estudiar el impacto económico de los desastres, la página de referencia es la de la reaseguradora suiza MunichRe.[6]

3 Conflictos armados incesantes

Al contrario de lo que ocurre en el ámbito de los desastres más o menos naturales, desde la perspectiva de los conflictos armados y la violencia organizada, nada indica que 2005 pueda ser considerado un año histórico. En ese periodo no se ha producido ningún cambio sustancial en lo que ya venía definiendo el panorama de la seguridad internacional en años anteriores, ni en lo que respecta a la finalización de alguno de los conflictos más representativos de la década actual ni al arranque de otros nuevos, ni, lo que es peor, a la puesta en marcha de nuevos mecanismos o esquemas de tratamiento de la violencia por parte de la comunidad internacional.

Tal como recogen las estadísticas al uso,[7] en el año se contabilizaron un total de 21 conflictos armados, lo que refleja un ligera mejora con respecto a los 25 del año precedente. De ellos, África (con nueve) y Asia (con siete) marcan la pauta que siguen Oriente Medio (con dos), América (con dos) y Europa (con tan solo el que afecta a Chechenia). A estos focos de preocupación hay que añadir, necesariamente, otros 56 escenarios de tensión, que en cualquier caso se pueden subdividir entre los 23 calificados como de alta tensión –y que son susceptibles de convertirse en conflictos armados abiertos a corto o medio plazo– y los 33 restantes, en los que dicha probabilidad es menor, aunque notable. Es altamente negativo que el 45% de dichos focos de tensión se localicen en África, continente caracterizado por numerosos rasgos negativos también en otros terrenos, y no menor el hecho de que el 20% lo hagan en Europa y Asia Central, mientras que Asia supone el 16% del total, América el 12% y Oriente Medio el 7%.

Aunque la tendencia registra un ligero movimiento a la baja, hay que tomar en consideración, por un lado, que no siempre se manejan los mismos conceptos para calificar a un estallido de violencia como conflicto armado o como escenario de tensión, lo que lleva a diferencias apreciables entre las distintas fuentes preocupadas por estas cuestiones. Por otro, aunque el grado de violencia pueda ser distinto en unos casos con respecto a otros más agudos, tenemos que seguir concluyendo necesariamente que el nivel de violencia organizada apenas se ha modificado con respecto al que se daba en las largas décadas de la guerra fría. Esto supone que, junto con los desastres y catástrofes que se producen en diferentes

3 Ver http://www.ifrc.org.

4 Ver http://www.em-dat.net .

5 http://www.reliefweb.int.

6 http://www.munichre.com.

7 En lo que sigue se hace referencia a los datos aportados por la Escola de Cultura de Pau en su informe anual *Alerta 2006! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria Editorial, 2006.

regiones del planeta, se mantiene un alto nivel de inseguridad e inestabilidad que repercute muy negativamente en amplias capas de la población mundial, sin que 2005 señale ningún punto de inflexión significativo con respecto a lo ya visto hasta entonces.

Los principales focos de atención mediática han estado, como en años anteriores, en Iraq, Afganistán y en el conflicto árabe-israelí, con la emergencia de Darfur como hito especial que hay que considerar. Esto, en sí mismo, supone ya un tratamiento desigual con relación al resto de los escenarios de violencia, no solo en términos de atención de los medios y de la opinión pública mundial, sino, más alarmante aún, en relación con los esfuerzos de la comunidad internacional para intentar ponerles fin. La sensación general, tan evidente en 2005 como en los años anteriores, es que no hay una voluntad manifiesta por solucionar este tipo problemas, sino que la comunidad internacional parece conformarse con gestionarlos de tal manera que no afecten a los intereses vitales de los Estados más poderosos. De este modo se explica que en determinados casos pueda producirse una intervención, incluso militar –en un contexto en el que se va reduciendo paulatinamente la apuesta por poner en marcha grandes operaciones de paz, al estilo de las aprobadas en la década pasada–, mientras que en otros se prefiera mantenerse al margen de cualquier implicación directa.[8]

3.1 Iraq

En el caso de Iraq, la situación no ha hecho más que empeorar, tanto en lo que afecta a la inseguridad que se ha adueñado del país desde el arranque de la actual guerra, en marzo de 2003, como al subdesarrollo que condena a la mayoría de la población iraquí a niveles de bienestar más bajos de los que tenían bajo la dictadura de Sadam Husein. En 2005 las señales de alarma ya eran tan evidentes que se comenzó a hablar sin subterfugios de que se había iniciado una guerra civil, con un escenario atomizado en el que nadie, lo que incluye a las tropas extranjeras lideradas por Estados Unidos, ha logrado imponerse a los demás contendientes. En esas circunstancias, ni las elecciones presidenciales –que situaron a un kurdo, Jalal Talabani, a la cabeza del Estado– ni las legislativas –que confirmaron las previsiones de un liderazgo chií, aunque sin llegar a controlar todos los resortes del poder– han permitido modificar las tendencias desestabilizadoras que se venían anunciando desde el arranque de la desventura propiciada por un presidente estadounidense que terminaba el año con niveles de aceptación pública muy bajos.

Más aún, la actitud belicista adoptada en general por Estados Unidos, especialmente visible en Iraq, es percibida, tal como muestran las encuestas realizadas durante el año, como altamente desestabilizadora en sí misma, lo que llevaba a algunos a identificar a la superpotencia como una amenaza para la seguridad mundial, no solo desde la óptica de muchos países árabo-musulmanes sino también desde la que se manifiesta en otros de la órbita occidental. Mala noticia, en definitiva, no solo para Washington sino también para quienes entienden que, dadas sus capacidades e influencia, la orientación de su esfuerzo repercute muy directamente, para bien o para mal, en el nivel de seguridad y de desarrollo del planeta.

3.2 Afganistán

Afganistán, de la mano de un debilitado presidente Hamiz Karzai, se ha convertido en el único narcoestado del planeta apoyado por la comunidad internacional, tanto financiera como militarmente. Al contrario de lo que apuntaban las previsiones más optimistas, el país no sólo no ha logrado convertirse en una democracia, fracaso que comparte con su vecino iraquí, sino que ni siquiera ha logrado estabilizarse. Por el contrario, ya en 2005 era evidente que los talibanes y otros grupos que escapan al débil control que Karzai trata de ejercer estaban en condiciones de controlar determinadas partes del territorio, sin que sus líderes hubieran sido detenidos ni eliminados y sin que bastara la implicación militar exterior para mejorar la situación.

Entretanto, la población afgana sigue viviendo en condiciones que nada tienen que envidiar a la etapa en que los talibanes ejercían el poder en Kabul. Con una economía basada fundamentalmente en el cultivo de la amapola opiácea, Afganistán sigue sin ofrecer síntomas de acercarse al final de un túnel en el que lleva inmerso desde hace décadas. La actuación de potencias extranjeras, con Estados Unidos y la OTAN implicados muy directamente, no parece

8 Sirva como indicación de lo dicho que, como señala el citado Informe *Alerta 2006!*, durante el periodo 2002–05 el Consejo de Seguridad de la ONU únicamente emitió una resolución específica sobre 11 de los 32 conflictos armados identificados en esa etapa.

apuntar a un futuro más esperanzador en una zona marcada por la inestabilidad y la marginación de un importante volumen de población desasistida de un país que cumple por desgracia todas las características que definen a un Estado frágil.

3.3 Oriente Próximo

Muy similar es el balance general de Oriente Próximo, especialmente en lo que hace referencia al núcleo del conflicto que enfrenta a los israelíes con sus vecinos palestinos. La emergencia de Mahmud Abbas como nuevo líder palestino se vio contrarrestada, ya desde el inicio del año, por la victoria en las elecciones municipales de sus rivales del Movimiento de Resistencia Islámica Hamás, prefigurando el escenario que se concretaría ya en 2006 con la victoria de este mismo grupo en las elecciones legislativas. Con un proceso de paz inexistente, a pesar de apariencias engañosas como la supuesta retirada israelí de la franja de Gaza ejecutada durante el mes de agosto, la estrategia de ahogo creciente por parte israelí ha provocado que durante el año se vuelva a hablar en los territorios palestinos de crisis humanitaria y de necesidad de ayuda de emergencia y alimentaria. Esta es la consecuencia de una sistemática negación de toda posibilidad de diálogo, y mucho más aún de negociación, que ha desembocado en altísimos niveles de deterioro de las condiciones de vida de los palestinos de los territorios (con niveles de pobreza que afectan a un 60% de la población, con tasas de paro que superan también ese porcentaje y con una caída en la renta per cápita de al menos un 40% con respecto a la que se registraba hace tan solo diez años).

Mientras tanto, la violencia se multiplica como resultado combinado de la falta de voluntad israelí por ceder en nada sustancial para lograr una paz que nunca podrá ser alcanzada por las armas, y la opción tomada por diferentes grupos palestinos, enfrentados tanto a los israelíes como entre ellos mismos, al insistir en una vía que no les reportará ninguna ventaja en términos políticos ni de bienestar socioeconómico. Al igual que ocurre en los otros casos mencionados más arriba, el año terminó prácticamente como había comenzado, con una nítida percepción de que todo lo que estaba mal en su inicio empeoró todavía más cuando se cerró el año, y sin atisbo alguno de mejora o de solución a corto plazo.

3.4 Darfur

Darfur no es solamente una tragedia en sí misma, sino que sirve de contrapunto inquietante a una de las pocas buenas noticias registradas en 2005, con la firma en el mes de junio del acuerdo de paz entre el Gobierno central y los principales grupos rebeldes del sur, en el marco del conflicto armado que llevaba abierto desde hacía más de veinte años. La muerte en julio de 2005 del vicepresidente sudanés y antiguo líder del principal grupo de oposición al Gobierno, John Garang, supuso un duro golpe para los intentos de normalización que trataban de poner fin a un conflicto que había provocado al menos dos millones de muertos y cuatro millones de refugiados y desplazados. Aunque cabe decir que el proceso no ha descarrilado en su totalidad, el agravamiento de la situación en Darfur, con decenas de miles de muertos y una violencia alimentada incluso desde el Gobierno de Jartum, reduce enormemente las esperanzas de ver a Sudán fuera de la lista de conflictos armados en el inmediato futuro.

La tragedia diaria para la población de esta región sudanesa se ve acentuada aún más por la inoperancia de una Unión Africana que apenas ha logrado desplegar unos 7.000 efectivos militares, en un territorio de mayor extensión que Francia, y la intransigente negativa del Gobierno central a permitir el despliegue de *cascos azules* de la ONU. Darfur terminó el año como una herida abierta que muestra, por una parte, los enormes obstáculos que aún quedan para superar las resistencias de algunos Gobiernos a permitir la injerencia en sus asuntos internos y, por otra, la inoperatividad de la ONU, enfrascada durante gran parte del año en un debate estéril para determinar si lo que ocurría sobre el terreno podía ser calificado como genocidio.

3.5 Respuestas inadecuadas al calor de la "guerra contra el terror"

Aunque evidentemente no deban ser estos los únicos conflictos merecedores de la atención de los analistas, ofrecen suficientes elementos de reflexión para trazar un perfil ajustado de lo que cabía esperar de la comunidad internacional y de los Gobiernos nacionales más sobresalientes a lo largo de 2005. Lo que pone de manifiesto la manera de enfocar el tema de la violencia organizada en el año analizado en estas páginas es, por encima de cualquier otra consideración, que las respuestas siguen resultando inadecuadas.

En primer lugar, se constata que la agenda internacional de seguridad sigue dominada por el discurso liderado por la actual administración estadounidense en torno a la "guerra contra el terror", de tal modo que cualquier otro enfoque alternativo aparece, en el mejor de los casos, como marginal y en una posición notoriamente menor en cuanto a sus posibilidades a corto plazo de reemplazar a la primera. Guiados por ese modelo, en 2005 se hizo más aguda la percepción de que sus promotores comienzan a percibir en parte los resultados adversos de sus postulados ideológicos, pero están atrapados en un discurso y una práctica política que no les deja espacio para la rectificación, en la medida en que interpretan que todo cambio equivaldría a una derrota sin paliativos. Su visión esencialmente unilateralista y militarista les lleva a concentrar su atención apenas en el terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva –amenazas reales pero no las únicas que es necesario contemplar– relegando al olvido (o incluso negando su existencia) a otras no menos preocupantes como las representadas por el incremento de las desigualdades, de la exclusión, del deterioro medioambiental o las pandemias que cercenan incesantemente vidas humanas en muchos lugares del planeta.

En segundo lugar, a ese olvido se añade el que la estrategia dominante tampoco solucione los problemas en los que está concentrada, sea en 2005 la proliferación de armas nucleares en Corea del Norte o, mañana, en Irán y otros aspirantes que ya comienzan a hacer notar sus intenciones, o el peligro que representa una Al Qaeda que sigue mostrando una alta capacidad operativa en diversos escenarios, empezando por Iraq y continuando por ciudades como Londres (7 de julio). En resumen, 2005 no ha servido para que los líderes de este enfoque reactivo y condenado al fracaso reconsideren sus planteamientos a favor de una seguridad humana y una estabilidad estructural que deberían ser los pilares básicos de un paradigma que sustituya al heredado de la guerra fría.

En tercer lugar, la concentración del esfuerzo en esa dirección está provocando efectos negativos tan determinantes como la instrumentalización de la política de cooperación al desarrollo, e igualmente de la acción humanitaria, retrocediendo a las primeras etapas de la guerra fría, cuando apenas eran consideradas como meros apéndices secundarios de una política exterior y de seguridad empeñada en asegurarse aliados y socios en la confrontación contra los adversarios (antes la Unión Soviética y ahora quienes cuestionan hoy el modo de actuar de la única superpotencia mundial existente en su insostenible "guerra contra el terror"). En esa línea, y sin que nunca hayan llegado a materializarse los "dividendos de la paz", de los que se hablaba a principios de la década pasada, 2005 nos sitúa ante un panorama en el que el gasto militar mundial vuelve a alcanzar los niveles de la guerra fría (con una previsión de 1,03 billones de dólares, de los que Estados Unidos absorbe prácticamente la mitad). Por el contrario, como ya se constató con total crudeza en la ya citada Conferencia de Revisión de los Objetivos del Milenio, la comunidad de donantes sigue muy lejos de atender a los compromisos adquiridos, y así se entiende que los volúmenes de ayuda al desarrollo apenas remontan más allá de un magro 0,25% del PIB de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

No puede extrañar que este sea el panorama de un año en el que se sigue a la búsqueda de un modelo alternativo al que dominó la guerra fría. Estados Unidos empezó a comprobar que el camino emprendido tras el 11-S ya está mostrando sus limitaciones y sus consecuencias contraproducentes, entre las que no son menores las violaciones y recortes del marco de derechos que definen a los Estados democráticos, sin que, por otro lado, su seguridad sea hoy mayor que antes de dicha fecha. La Unión Europea, por su parte, atravesaba uno de sus peores años, en medio de la parálisis general de su proceso de construcción institucional, sin una política exterior y de seguridad propiamente comunitaria y, por tanto, incapacitada para liderar una estrategia distinta a la que emana de Washington. Aunque sus propuestas en este terreno vayan en la línea de potenciar el multilateralismo y sus capacidades para contribuir decisivamente a la mejora de los niveles de seguridad y bienestar de quienes la rodean (en su afán por convertir en realidad su

lema de llegar a ser "una potencia civil con capacidades militares al servicio de la prevención de los conflictos y la gestión de crisis"), pocos elementos reales pudieron añadirse en 2005 a esta sentida aspiración.

Por lo demás, China continuaba quemando etapas en su ascenso a la categoría de potencia emergente y, siguiendo en cierta forma el modelo que antes ya ensayó Japón, comenzaba a utilizar su potencial económico, en el terreno de la ayuda al desarrollo, para ganarse aliados y para garantizar, a día de hoy, el suministro de todas aquellas materias primas que le permitan alcanzar esa posición. Rusia, por su parte, no dejaba de insistir en su propia interpretación de lo que significa el modelo democrático y de economía de mercado, lo que supone una creciente preocupación para los territorios más inmediatos de su órbita, sin que en el terreno internacional parezca estar dispuesta a liderar ningún intento de enfocar la construcción de la paz o la resolución de los conflictos violentos por vías distintas a las que ha aprendido en su historia más reciente.

En definitiva, mientras en 2005 la ONU seguía maniatada para llevar a cabo su propia reforma y aumentaba su marginación, no se percibía en el horizonte ninguna señal de los actores más relevantes, con Estados Unidos a la cabeza, para modificar sustancialmente las bases del modelo vigente de gestión de los asuntos mundiales. Cuando el año tocaba a su fin, podía afirmarse que el paradigma de la seguridad humana no había desaparecido, como tampoco lo había hecho el que apuesta por un enfoque preventivo que trate de adelantarse al estallido de la violencia, o el que entiende que la seguridad propia depende siempre en última instancia de la seguridad de los demás. En todo caso, 2005 no sirvió para que estos planteamientos arrinconaran a los que apuestan por la respuesta reactiva, unilateral y militarista.



Desastre natural más violencia: identificación de las principales crisis humanitarias[9] en 2005

Desde una perspectiva humanitaria, África siguió siendo el continente en el que se dieron la mayor parte de las crisis humanitarias del año, con Níger, Darfur (Sudán) y la República Democrática del Congo como las más graves.

Una visión panorámica de las crisis más importantes que afectaron al mundo en 2005 podría resumirse en el cuadro siguiente:

9 Como ya hemos señalado en ocasiones anteriores, usamos este término pese a las críticas consideraciones lingüísticas de algunos autores, pues entendemos que es lo suficientemente explicativo del problema que se trata de analizar y, en cualquier caso, más claro que las alternativas que se proponen.



Crisis con consecuencias humanitarias más importantes en 2005

Fuente: Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2006!: Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz.* 2006.



Países	Causas de la crisis
África	
África austral	
Angola	Proceso de retorno y reasentamiento tras la guerra
Lesotho	Sequía, VIH/SIDA
Madagascar	Sequía, VIH/SIDA
Malawi	Sequía, VIH/SIDA
Suazilandia	Sequía, VIH/SIDA, crisis política
Zimbabwe	Sequía, VIH/SIDA, crisis política y económica, aislamiento internacional
África occidental	
Costa de Marfil	Conflicto armado, volumen de desplazados internos
Guinea	Impacto conflictos regionales, volumen de desplazamientos forzados
Liberia	Impacto conflictos regionales, volumen de desplazamientos forzados
Sahel (Mauritania, Malí y Níger)	Sequía, impacto plaga de langostas del desierto
Sierra Leona	Impacto conflictos regionales, volumen de desplazamientos forzados
Cuerno de África	
Eritrea	Conflicto fronterizo, volumen de desplazamientos forzados, sequía
Etiopía	Conflicto fronterizo, volumen de desplazamientos forzados, sequía
Somalia	Conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados, sequía
Sudán	Conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados, sequía
Grandes Lagos y África central	
Burundi	Conflicto armado, volumen de desplazados internos
Congo	Volumen de desplazamientos forzados
Kenia	Volumen de desplazados internos, sequía
R. Centroafricana	Disputas armadas internas, volumen de desplazados internos
R. D. Congo	Conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados
Ruanda	Impacto de conflictos regionales, volumen de desplazamientos internos
Tanzania	Volumen de personas refugiadas, sequía
Uganda	Conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados, sequía
América	
Colombia	Conflicto armado, volumen de desplazados internos
Haití	Desastres naturales, crisis política y económica
Asia y Pacífico	
Afganistán	Conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados, sequía
Bangladesh	Inundaciones
Indonesia	Tsunami, conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados
Maldivas	Tsunami
Myanmar	Volumen de desplazados internos
Nepal	Conflicto armado
Pakistán	Terremoto
R. P. D. Corea	Crisis económica, alimentaria y sanitaria
Sri Lanka	Desastres naturales, conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados
Europa y Asia Central	
Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán y Georgia)	Volumen de desplazados internos, crisis política y económica
Rusia (Chechenia)	Conflicto armado, volumen de desplazados internos
Serbia y Montenegro (Kosovo)	Disputas civiles internas, volumen de desplazados internos
Oriente Medio	
Iraq	Conflicto armado, sequía
Palestina	Conflicto armado, aislamiento humanitario de la población

5

Algo se mueve en la ONU

Tras los numerosos debates desarrollados en el seno de la ONU en los años precedentes y al calor de un nuevo protagonismo del organismo multilateral en materia humanitaria visible, por ejemplo, en la respuesta al tsunami, se emprendieron en 2005 diversas iniciativas de interés. Sin que hayan logrado modificar el insatisfactorio balance general reflejado ya en páginas precedentes, deben ser destacadas como apuntes sobresalientes de una tendencia que habrá que seguir en años posteriores. Las iniciativas se resumen en los puntos siguientes de este apartado.

5.1 El informe *Humanitarian Response Review (HRR)*

Al inicio de 2005 el vicesecretario general para Asuntos Humanitarios y coordinador de la Respuesta de Socorro de la ONU, Jean Egeland, encargó un informe a una comisión independiente sobre la respuesta humanitaria en su conjunto. En el origen de la petición estaba la constatación, tantas veces repetida, de que en las actuales circunstancias el llamado sistema humanitario internacional no es capaz de responder y satisfacer las necesidades de las poblaciones afectadas por desastres de un modo predecible y a tiempo, unas carencias que se manifiestan de modo aún más dramático en las grandes emergencias.

Durante los meses de febrero a junio de 2005 esta comisión realizó una investigación entre lo que se dio en llamar las "cuatro familias" de actores humanitarios: las agencias humanitarias de las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y, por último, otros actores como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Se mantuvieron también contactos con el conjunto de países donantes y con la iniciativa GHD (Good Humanitarian Donorship) así como con el IASC (Comité Permanente Interagencias). Este enfoque dejaba fuera a los organismos públicos de países afectados por desastres, así como a otro tipo de organizaciones que en ellos trabajan en la prevención y en la respuesta. En consecuencia, fue criticado, pero ello no obsta para que muchas de las conclusiones del informe sean de gran interés.

El Informe final, titulado *Humanitarian Response Review*,[10] fue publicado en agosto de 2005 y recoge algunos hallazgos, conclusiones y recomendaciones que han estado en la base del Programa de Reforma Humanitaria, emprendido por el vicesecretario general de Asuntos Humanitarios a finales del 2005 y actualmente en curso.

Algunas de las conclusiones más relevantes del informe, que abarca un número muy grande de temas, serían:

- Existe un elevado consenso entre la mayor parte de los actores implicados sobre que son necesarias reformas para mejorar el conjunto del sistema humanitario.
- Es preciso incrementar la responsabilidad de las agencias humanitarias y la rendición de cuentas del conjunto del sistema, sobre todo respecto de las víctimas. Se dice textualmente que "la agenda de rendición de cuentas debe estar dirigida por los principios humanitarios y las necesidades de las víctimas".
- Debe avanzarse en la medición de resultados y en la elaboración de instrumentos consensuados para esta medición entre donantes y receptores.
- Aunque las relaciones dentro de cada "familia" son estrechas, el trabajo en común entre miembros de diversas "familias" es muy escaso y debe incrementarse.
- Se plantean como sectores débiles en el conjunto de las agencias humanitarias el de recursos humanos, el de protección y algunos muy específicos como agua y saneamiento, nutrición, etc. Esta conclusión estuvo en la base del llamado *cluster approach*, del que hablaremos más adelante.
- Respecto al tema de la coordinación, el informe aboga por el concepto de *agencia líder* en los diversos campos de trabajo y por el reconocimiento de aquellas agencias que tiene una experiencia y un "saber hacer", cuando no un mandato diferenciado del resto.
- Considera conveniente disponer de un mapa de recursos a escala internacional para responder a emergencias. Este inventario de recursos debería involucrar a todos los actores, incluyendo a las ONG.

Aunque no cabe negar la utilidad de un ejercicio de revisión del conjunto de la respuesta humanitaria internacional, es inevitable que algunas de las conclusiones y recomendaciones suenen en cierta forma a "profecía autocumplida", en el sentido de que la mayor parte

10 Puede obtenerse el informe en http://www.reliefweb.int/library/documents/2005/ocha-gen-02sep.pdf.

de ellas van en el sentido de fortalecer la capacidad y competencias de la ONU, su papel de liderazgo y el rol coordinador de toda la respuesta. Y eso, como es obvio, no es compartido por todos los actores. Es más, el propio informe reconoce que algunas cuestiones dentro del propio sistema de las Naciones Unidas limitan ese papel. Por ejemplo, se cita expresamente que "el actual modelo de misión integrada de la ONU no tiene suficientemente en cuenta las cuestiones humanitarias y supone un desafío para un sistema humanitario más inclusivo. En este sentido y como un mínimo requisito que debe cumplirse cuando se establezca una misión integrada, debe dotarse al representante del secretario general para Asuntos Humanitarios y Desarrollo de una autoridad suficiente para asegurar que se preserva el espacio humanitario y que los principios humanitarios de independencia, imparcialidad y neutralidad son respetados".[11]

En cualquier caso, este informe supuso en 2005 un considerable avance en los esfuerzos de las Naciones Unidas y otros actores por dar un enfoque sistémico a la respuesta humanitaria global.

5.2
Programa de Reforma Humanitaria

Desde una perspectiva práctica, el informe mencionado en el apartado anterior se ha ido concretando en el Programa de Reforma Humanitaria, que engloba tres componentes complementarios: fortalecimiento de la capacidad de respuesta humanitaria, reforzamiento del sistema de coordinación humanitaria y seguridad de una financiación predecible.

5.2.1
Fortalecimiento de la capacidad de respuesta El enfoque de *clusters*

Diversas evaluaciones de operaciones humanitarias realizadas por la ONU, el informe *HRR* e incluso el informe del secretario general de la ONU sobre "Fortalecimiento de la coordinación de la ayuda humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas", presentado en la sexagésima Asamblea General, identificaban serios problemas en algunas áreas como protección, cobijo, agua y saneamiento, gestión de campos de refugiados y otros. Por ese motivo, el IASC (Comité Permanente Interagencias), del que forman parte tanto organizaciones de la ONU como el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y algunas redes de ONG, adoptó durante 2005 el enfoque de *clusters* y eligió nueve sectores en los que iniciar este trabajo.[12] Cada uno de los sectores o *clusters* está liderado por una agencia y en él participan otras que tengan experiencia de trabajo en ese sector. Hasta la fecha se han constituido *clusters* en: gestión y coordinación de campos, alojamiento de emergencia, recuperación temprana, telecomunicaciones de emergencia, agua y saneamiento, salud, nutrición, logística y protección. No nos detenemos aquí en la descripción detallada de este enfoque que ya en 2005 ha comenzado a ponerse en práctica en algunas operaciones en el terreno.[13]

5.2.2
Reforzamiento del sistema de coordinación humanitaria

Si la creación de la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) supuso en su día un avance en los esfuerzos de coordinación en la ONU, durante mucho tiempo esto se plasmó solo en lo que podríamos llamar la coordinación en sede, a través del *proceso de llamamientos consolidados* (CAP, en sus siglas inglesas) o el propio trabajo del IASC. La coordinación en el terreno y la puesta en marcha de los Planes Coordinados de Acción Humanitaria (CHAP) o los Centros de Información Humanitaria ha ido mucho más lenta de lo previsto. De ahí que una de las bases de la reforma del sistema humanitario de la ONU sea el reforzamiento de la figura de los *coordinadores humanitarios* (a veces *coordinadores residentes*) y, a tal efecto, se han iniciado algunas actividades formativas y de apoyo durante 2005.

5.2.3
Financiación predecible. El Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF)

La Resolución 46/182 de 1991, que creaba el Departamento de Asuntos Humanitarios precursor de OCHA, ponía en marcha asimismo el Fondo Rotatorio Central de Emergencias, para hacer frente a estas situaciones y evitar que en cada caso las Naciones Unidas tuvieran que

11
Véase la página 17 del informe, punto 26 del apartado II del resumen ejecutivo. Ver también el capítulo dedicado a las misiones integradas en este mismo informe.

12
Ver con más detalle en http://www.reliefweb.int/library/documents/2006/ocha-gen-31mar.pdf.

13
Para más información en español, ver el *Boletín IECAH*, nº 1, disponible en http://www.iecah.org.

acudir a los donantes. Este antiguo fondo nunca estuvo muy dotado, por lo que una de las prioridades del vicesecretario general para Asuntos Humanitarios fue su reforma y fortalecimiento. Pues bien, el 15 de diciembre de 2005 la Asamblea General aprobó el nuevo CERF, con el objetivo de poder financiar en el plazo de menos de 72 horas la respuesta de emergencia que permita un despliegue rápido en el terreno.

El objetivo del nuevo CERF es llegar a unos 500 millones de dólares y cabe adelantar que, ya en 2006, numerosos países, incluida España con 12 millones de dólares, han hecho efectivas sus contribuciones. Este es un tema, en todo caso, que analizaremos en más detalle en el próximo *Informe*.[14]

Por último, habría que citar la utilización durante el año 2005 de los llamados *flash appeal* o llamamientos de emergencia, que tratan de movilizar de modo veloz la respuesta de los donantes.

6

El Marco de Acción de Hyogo: ¿Algo nuevo bajo el sol?

Desde hace años y desde diversos organismos internacionales se ha venido tratando de abordar de un modo más adecuado todo el ciclo de los desastres, sobre todo de aquellos de componente natural; es decir, no solo las fases de respuesta sino también la preparación, la mitigación y la prevención. Así, la década de los noventa fue declarada Década Internacional para la Reducción de Desastres y a su finalización, en el año 2000, se aprobó la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (ISDR, en sus siglas en inglés) como enfoque global para situar la reducción de riesgos en el centro de las agendas de trabajo de los actores públicos y privados implicados en estas materias, construyendo una "cultura de prevención" en todas las sociedades afectadas por los desastres.

Institucionalmente la ISDR está liderada por el vicesecretario general para Asuntos Humanitarios de la ONU y se constituye como un sistema bastante flexible de plataformas nacionales, regionales, programas y mecanismos que tratan de llevar adelante los objetivos de la estrategia.

Como hito fundamental de ese proceso, en enero de 2005 se celebró en Kobe (Japón) la Conferencia Mundial de Reducción de Desastres, que adoptó el Marco de Acción de Hyogo 2005–2015: fortalecer la resiliencia[15] de naciones y comunidades ante los desastres.[16] La pretensión es convertirlo en el núcleo de la ISDR, estableciendo prioridades y objetivos concretos para que los lleven adelante organismos e instituciones implicadas.

Objetivos de la Conferencia:

1. La integración más efectiva de la reducción de riesgos en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel.
2. La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios a todos los niveles para aumentar la resiliencia ante las amenazas.
3. En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en el diseño y la ejecución de los programas de preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.

Resultados:

Marco de Acción de Hyogo 2005–2015
Aumento de la resiliencia de las naciones y comunidades ante los desastres

Aunque siempre se puede ser escéptico sobre los resultados reales de este tipo de conferencias internacionales, hay que destacar que el Marco de Acción de Hyogo fue adoptado por 168 países, tal vez influidos por los efectos del tsunami que había asolado las costas del sur de Asia unas semanas antes. El impacto de aquella tragedia y la convicción de que si hubieran existido en el Océano Índico mecanismos de predicción y prevención ante tsunamis simila-

14
Para más información sobre el CERF en español véase http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/2945/0_2945_201005_Financiación_emergencias.pdfespañol

15
Utilizamos *resiliencia* con el sentido de 'resistencia y capacidad de recuperación', que combina los significados con que se utiliza en la física de materiales, la ecología y la psicología.

16
Puede obtenerse toda la información sobre el ISDR, y sobre Hyogo en particular, en http://www.unisdr.org/wcdr.

res a los de otros océanos los efectos se hubieran mitigado, impulsaron a una adopción unánime del Marco de Acción.

*f*5

Las prioridades del Marco de Acción de Hyogo

Junto a estas prioridades, el marco establece cuatro áreas transversales de atención preferente: enfoque multirriesgo, perspectiva de género y diversidad cultural, participación de comunidades y voluntarios y, por último, desarrollo de capacidades y transferencia tecnológica. Además identifica unos mecanismos de implementación y seguimiento para todos los actores tanto estatales y multilaterales como no estatales, siendo de destacar que en la Conferencia de Kobe hubo una nutrida representación de ONG y redes de ONG.

Una de las cuestiones que, asimismo, se abordó en Kobe y que ¡una vez más! no quedó clara fue la relación de los desastres con los procesos de desarrollo y, más en concreto, la cuestión de cómo deben abordarse estos temas de gestión de riesgos dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

*f*5

Velar porque la reducción de riesgos (RRD) sea una prioridad nacional y local	Fortalecimiento de los organismos de la sociedad civil que promueven la reducción de riesgos
Utilizar los conocimientos las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia	Gestión e intercambio de información Educación y sensibilización
Identificar, evaluar y vigilar los riesgos y potenciar la alerta temprana	Identificación, evaluación y seguimiento de riesgos Promoción de la alerta temprana
Reducir los factores de riesgo	Prevención y mitigación
Mejorar la preparación ante desastres	Preparación de una respuesta eficaz ante desastres

7

Algunas consideraciones sobre la financiación de la acción humanitaria en 2005

Debido sobre todo a la respuesta al tsunami, en 2005 se ha alcanzado un récord en la financiación de las operaciones humanitarias que, según datos de la OCHA y del CAD de la OCDE, alcanzó en conjunto la cifra de más de 12.000 millones de dólares, frente a los 4.623 del año anterior. Sin embargo, junto a este considerable crecimiento, un análisis un poco más preciso nos hace ver algunas cuestiones interesantes, y algunas de ellas, por qué no decirlo, preocupantes:

- Las donaciones privadas, tanto de ciudadanos individuales como de instituciones privadas, se sitúan en el primer lugar, con más de 4.600 millones de dólares. La mayor parte de ellas van dirigidas a desastres naturales y, en especial, a la respuesta al tsunami. Aunque muchas veces se ha llamado la atención sobre contribuciones que se suelen subrepresentar en las estadísticas (las de donantes individuales o pequeñas instituciones), frente a aquellas que se sobrerrepresentan (las de grandes Gobiernos e instituciones más interesados en computar sus aportaciones), la masiva respuesta al tsunami y el aumento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por parte de las entidades humanitarias ha hecho que, por vez primera, las aportaciones privadas se coloquen a la cabeza y supongan un 35% del total.
- El efecto del tsunami sobre la financiación de otras crisis ha sido muy debatido y no existe un acuerdo entre todos los actores. Desde la perspectiva del CAP (proceso de llamamientos consolidados) de la ONU, sí parece que el tsunami ha hecho que disminuya la financiación de otras crisis que, al acabar el año, solo habían obtenido un exiguo porcentaje de lo demandado.
- Respecto a los donantes estatales, la clasificación de 2005 es bastante similar a la de 2004, incluyendo la tendencia a la incorporación de algunos “nuevos donantes” no miembros del CAD, como algunos países árabes, que ya analizábamos en el *Informe de 2003–2004*.

8

Un balance general

En las páginas anteriores hemos visto la magnitud de las necesidades que han planteado los desastres naturales y los conflictos armados durante el año y, en contraposición a ello, lo limitado de las respuestas que se plantean desde la comunidad internacional. Esta era una de las conclusiones del informe anterior, al que subtitulábamos, precisamente, *años convulsos, respuesta insuficiente*, y esa sigue siendo una de las constataciones del *Informe de 2005*. Es cierto que los ciudadanos y ciudadanas siguen teniendo una gran capacidad para responder solidariamente en las grandes emergencia mediáticas, pero eso disminuye mucho en otras situaciones. Y es cierto también, como se demuestra tras el tsunami, que las organizaciones humanitarias civiles y muy especialmente las ONG más vinculadas con estas tareas cuentan con un fuerte apoyo ciudadano.

Los esfuerzos internacionales para mejorar el conjunto de la labor humanitaria siguen siendo muy limitados y aunque el año 2005 ha sido bastante positivo en esta materia y se ha recuperado un cierto protagonismo de la ONU, aún subsisten incoherencias en un sistema que tiene que hacer tareas que, en ocasiones, no es posible conciliar: imponer sanciones, enviar tropas, mantener la paz, promover el desarrollo... y hacer acción humanitaria. Demasiadas cuestiones y demasiado diferentes para una única cabeza.

.Capítulo 2.

El año 2005 en clave jurídica internacional

El viento de Núremberg*

*
Artículo elaborado por
María José Salvador Rubert,
especialista en derecho internacional
y análisis de intervenciones humanitarias.
Investigadora del IECAH.

1

Introducción

En el año 2005, la conmemoración del 60 aniversario del fin nazismo, abre una etapa que sigue marcada por las consecuencias de la guerra de Iraq. Éste y hechos como la denuncia de existencia de cárceles secretas, las torturas y violaciones de derechos humanos sufridas por presos en estas cárceles, o el inicio del juicio a Sadam Husein, han contribuido aunque sea de manera desafortunada, a que la opinión pública mundial se conciencie de la existencia de un derecho internacional humanitario y de los derechos humanos que han de respetarse más allá de las fronteras de los Estados y de la condición de los individuos que perpetran este tipo de hechos.

En las páginas siguientes analizamos cómo se han plasmado estas cuestiones durante el año 2005. Año que se ha visto marcado en esta materia por la continuación de la guerra en Iraq y por una cierta recuperación del papel de las Naciones Unidas.

2

En el banquillo de la historia

"No debemos olvidar que el listón con el que juzgamos hoy a estos acusados es el listón con el cual la historia nos juzgará mañana. Pasar a estos acusados un cáliz envenenado es poner este cáliz en nuestros propios labios. Debemos observar en nuestra conducta tal imparcialidad e integridad que la posteridad pueda elogiar este juicio por haber colmado las aspiraciones de la humanidad de que se imparta justicia."
Robert Jackson[17]

Los juicios de Núremberg, cuya impronta marcó el fin de la segunda guerra mundial, fueron un precedente en materia de justicia internacional. Estos juicios abrieron el paso a términos como crimen contra la humanidad y contra la paz, y permitieron poner ante la justicia al Kaiser Guillermo II, Göering, Keitel y Ribbentrop, y más tarde a Sadam Husein, Pinochet o Milosevic, entre otros. Debido al precedente marcado en Núremberg se les abrieron procesos judiciales para depurar sus responsabilidades por su participación en genocidios, crímenes de lesa humanidad, en definitiva, por atentar contra la dignidad humana.

Durante el año que nos ocupa, se han producido algunos avances en casos que se estaban tratando en los tribunales internacionales, que se han de citar porque suponen un paso adelante en la lucha contra la impunidad. Poco a poco va calando la sensación de que nadie puede escapar de la justicia.

En 2005 se detuvo al ex dictador del Chad, Hissène Habré (tras haber estado 15 años evitando a la justicia) después de que Bélgica cursase una solicitud de extradición.

Por otra parte, la Corte Penal Internacional (CPI) ordena el 7 de octubre la busca y captura de cinco jefes del Ejército de Liberación del Señor (LRA) en Uganda. Estos caudillos han sido acusados de asesinatos, torturas, y secuestro de niños/as para convertirlos en guerrilleros o esclavas sexuales. Esta decisión sienta un precedente, ya que por primera vez es la Corte la que acusa. La CPI tiene como casos pendientes Congo, Colombia y Darfur.

Sudán. Concretamente en el caso de Darfur, se producen algunos avances. El fiscal de la CPI, el argentino Luis Moreno Ocampo, presenta ante el Consejo de Seguridad de la ONU su segundo informe sobre el estado de las investigaciones sobre matanzas, violaciones masivas y demás atrocidades cometidas en la región de Darfur (Sudán). Este conflicto estalló en 2003, y en él murieron 300.000 personas y 2,5 millones fueron desplazadas. Como primera conclusión de este informe se apunta las dificultades por la falta de colaboración del gobierno de Sudán, y el clima de violencia que todavía reina en la región. Esto conduce a que la mayoría de los testimonios se hayan prestado fuera de la región, para proteger a víctimas y testigos. Acabar con la impunidad es el objetivo fundamental para poder llevar ante la justicia a los responsables.

Los Balcanes. También en 2005, el Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia (TPIY), con sede en La Haya, absolvió de los delitos de asesinato y crímenes de guerra al antiguo comandante del ejército bosnio musulmán en Bosnia Herzegovina, por no demostrar que Halilovic estuviera al mando de la denominada Operación Neretva, en la que perecieron 62 civiles bosniocroatas. Se ordenó, por tanto, su puesta en libertad inmediata.

17 Fiscal jefe de la acusación particular en el Tribunal de Núremberg.

En diciembre de 2005, el general Gotovina fue detenido en España y trasladado ante el TPIY para ser juzgado por crímenes de guerra supuestamente cometidos en 2001 en el conflicto de los Balcanes. A Gotovina se le considera responsable de la matanza de más de 150 civiles serbios y de la deportación forzosa de otros 200.000 en la región de Krajina, que fue tomada por los serbios durante la guerra. Gotovina era, junto al ex líder serbobosnio Radovan Karadzic y al general Ratko Mladic –que permanecen prófugos de la justicia–, el presunto criminal de guerra más buscado por el TPIY.

Srebenica. Se conmemoró en 2005 el décimo aniversario de la caída de Srebrenica, que fue precedida por la mayor matanza cometida en suelo europeo tras la segunda guerra mundial. El TPIY investiga desde hace 10 años lo ocurrido; 20 acusados de dicho genocidio se sientan en el banquillo mientras Mladic, considerado el principal responsable sigue en libertad. Tras de 10 años de investigaciones, 20 acusados de crímenes de guerra y genocidio, se han empezado a esclarecer los hechos, mientras la ONG Madres de Srebrenica sigue buscando a los contabilizados de momento: 8.106 desaparecidos. Mientras los Tribunales Internacionales están en La Haya, como símbolo de un país exportador de valores, el décimo aniversario de Srebrenica se tiene un efecto especial en Holanda; el fracaso de sus *cascos azules* en la defensa de este enclave de la ONU, y el hecho de que en Holanda se produjeran los asesinatos de Pym Fortune y Theo Van Gogh, ponen en cuestión la imagen de este país. El gobierno holandés hizo autocrítica por estos hechos, por no poder proteger a la población, sin embargo, ni las Naciones Unidas ni tropas de otros países también presentes asumieron nunca ninguna responsabilidad por estos hechos.

Iraq. Comienza el juicio contra Sadam Husein y siete altos cargos de su régimen por la matanza de Dujail, que en principio constituye la primera causa por la que se debe juzgar a Sadam. El antiguo líder iraquí, lejos de manifestar signos de arrepentimiento, se ha mostrado incluso desafiante y su juicio debe continuar con otras causas como la represión de los chiíes en 1991, el gaseamiento de 5.000 kurdos en 1988, el desplazamiento forzado de 182.000 kurdos entre 1987–1988, la guerra con Irán o la ocupación de Kuwait. No obstante, debido a que la legislación iraquí prevé la pena de muerte, la continuidad del proceso depende de la pena que se le aplique en su primera causa. A finales de 2005, la agencia Associated Press elevaba la cifra de soldados muertos a 2.149 por el conflicto todavía existente en Iraq.

3

El secreto mejor guardado de la CIA

En 2005 saltó a la opinión pública, tras la denuncia por parte del sector no gubernamental, la existencia de centros de detención secreta de la CIA en ocho países. Según fuentes de organizaciones de derechos humanos como Human Rights Watch o Amnistía Internacional, se afirma que por parte de EE. UU. se ha detenido de manera ilegal y fuera de su territorio a 70.000 personas, que han sido interrogadas y sometidas a torturas. Concretamente, aparecieron los testimonios de dos presos yemeníes que permanecieron detenidos sin cargos, en paradero secreto, sin explicación ninguna. Estos presos aseguraron haber permanecido 18 meses en una instalación penitenciaria gestionada por generales estadounidenses. Aseguran que fueron torturados y sus derechos fundamentales vulnerados, sin tener derecho a acceder a asistencia jurídica ni comunicación ninguna.

Fuentes no gubernamentales indican que son numerosas las detenciones ilegales y se solicita una inspección internacional de estos casos que vulneran abruptamente los derechos fundamentales y la legalidad internacional.

La existencia de centros de detención que se pretenden enmarcar en una especie de *limbo jurídico*, para evitar la aplicación del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, no es más que una prueba más del posicionamiento al margen de la legalidad internacional en el que se ha situado la Casa Blanca en su particular lucha contra el terro-

rismo internacional. En concreto, vulnera lo dispuesto sobre la protección de prisioneros en la Convención Europea de Derechos Humanos y en la Convención Internacional contra la Tortura.

En Europa la reacción ante esta situación fue tardía pero llegó. Concretamente en diciembre de 2005, siete jueces de la Cámara de los Lores decidieron por unanimidad no admitir pruebas que se hayan podido obtener mediante torturas en otros países. Entre los casos que se podían ver afectados por esta decisión hay detenidos de campos de detención como Guantánamo, y están aquellos que proceden de países donde se haya podido torturar. Como telón de fondo se encuentran el escándalo de los hechos acaecidos en Abu Ghraib y Guantánamo, que ocuparon las primeras planas de la prensa internacional.

Algunas ONG como Liberty o Amnistía Internacional han calificado la decisión de "trascendental". "Los jueces-lores han mandado la señal a todo el mundo democrático de que no hay compromiso posible con la tortura", declaró Shami Chakrabarti, director de Liberty. Esta decisión la toma la Cámara de los Lores después de que no solo se haya denunciado la existencia de centros de detención secretos, sino que también se haya descubierto la existencia de vuelos secretos de la CIA para trasladar a los sospechosos de terrorismo detenidos ilegalmente. Estos vuelos tendrían escala en países europeos y se han llegado a computar 800 que han pasado por el espacio aéreo europeo.

Por esta razón, el Consejo de Europa ha abierto una investigación, la séptima desde que se creó la organización, para investigar los hechos y salvaguardar en su territorio el respeto y aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Las explicaciones de la secretaria de Estado norteamericana Condoleezza Rice al respecto satisficieron a los representantes de los Estados miembros de la OTAN, pero no a los miembros del Parlamento Europeo, que han pedido la apertura de una comisión de investigación sobre este respecto, que se ha comenzado a debatir en 2006.

3.1. La enmienda McCain

La lucha de EE. UU. contra el terrorismo internacional ha sufrido, por tanto, dos reveses: tanto por parte de la Cámara de los Lores como del Parlamento Europeo. Sin embargo, ha habido una decisión más contundente en tanto en cuanto tiene su origen en el propio Senado de los EE. UU. En octubre de 2005, decidió por mayoría abrumadora limitar las técnicas de interrogatorio a presos que las tropas de EE. UU. mantienen bajo custodia en diferentes partes del mundo. Esta enmienda, conocida como la *enmienda McCain*, prohíbe a todo funcionario estadounidense el "trato o castigo cruel, inhumano o degradante", como prevé la Constitución norteamericana. Se dispone que cualquier interrogatorio se realice conforme al *Manual de Campo del Ejército*, que se ha redactado conforme a los Convenios de Ginebra, especialmente al Tercero, que se ocupa de los prisioneros de guerra.



4 Desde la perspectiva española

Una de las cuestiones en materia de derechos humanos más significativas para el Estado español es el tema de la inmigración. El Gobierno español inició en 2005 un proceso de regularización de población inmigrante que ha sido elogiado por la alta comisionada de la Naciones Unidas Louise Arbour. En su posición, se ha destacado la complejidad que supone para los Gobiernos el enfrentarse a la disyuntiva entre luchar con la inmigración ilegal o regularizar a los ilegales. España inició la regularización de 700.000 ilegales.

Desde parte del sector no gubernamental se considera insuficiente lo previsto por el nuevo Reglamento de extranjería aprobado en Consejo de Ministros el 30 de diciembre de 2004. Se apunta que mejora la legislación vigente con anterioridad, aunque no se avanza en una cuestión fundamental como es la protección de la mujer víctima de trata y explotación sexual. No se debe únicamente abordar esta cuestión desde la perspectiva de la persecución de quien trafica con mujeres, sino también establecer mecanismos de protección y rehabilitación de mujeres que han sido explotadas.

4.1. Tras el 11-M

España tras el 11-M se ha visto involucrada en el contexto de la lucha de EE. UU. contra el terrorismo internacional. De hecho, el informe elaborado por la UE sobre derechos humanos en España en 2005 alerta de la posible masificación de las cárceles españolas tras el 11-M, ya que se ha observado una tendencia al aumento en las cárceles españolas de presos

pendientes de juicio que son supuestos terroristas islámicos. El informe revela la existencia de cárceles masificadas como la de Salto del Negro, en Canarias, donde hay 18 presos por 35 m^2. Finalmente el informe destaca un aumento de la xenofobia y el racismo en España.

Los hechos del 11-M arrastran sus consecuencias a 2005, y destaca la decisión de un tribunal británico que decide aplazar la extradición de Moutaz Almallah Dabas, considerado cabecilla del 11-M. La decisión se toma porque su abogado alegó riesgo de tortura. Para ello se apoyó en un informe de Human Rights Watch en el que se planteaban supuestos maltratos en España durante el periodo de incomunicación. Otra de las cuestiones que han marcado la actualidad en 2005 ha sido, como se ha citado anteriormente, los vuelos secretos de la CIA, de los que España no ha quedado al margen. De hecho, los aeropuertos baleares y canarios han acogido estas aeronaves en varias ocasiones. El Gobierno español ha negado que estos vuelos trasladasen detenidos ilegales, así como la Casa Blanca ha negado su existencia. En cualquier caso, el Parlamento Europeo ha creado en 2006 una comisión de investigación a este respecto.

Ha habido un paso atrás en la cooperación europea para luchar contra el terrorismo internacional: la anulación por parte del Tribunal Constitucional alemán de la decisión del Bundestag, en 2004, de aplicar la orden europea de detención. Esta sentencia se emitió después de que el juez Garzón pidiese la extradición a España de Darkazami, comerciante sirio nacionalizado alemán, por ser sospechoso de haber prestado apoyo logístico a Al Qaeda.

5

Noticias del muro de Israel

El Tribunal Supremo israelí ha instado al Gobierno de Ariel Sharon a modificar parte del muro construido por Israel entre Israel y Cisjordania. La decisión del alto tribunal se sustenta en una cuestión de derechos humanos, ya que, tal como indica el tribunal, esta parte del trazado pasa por una parte del asentamiento judío de Alfei Menashé dejando aisladas dentro de territorio israelí algunas aldeas palestinas, y vulnera por lo tanto sus derechos. A pesar de que existe una sentencia de la Corte Internacional de Justicia de La Haya que indica lo contrario, el supremo israelí considera que Israel tiene derecho a construir el muro.



Resoluciones de las Naciones Unidas: protección a sectores vulnerables

Durante este periodo, al igual que en el bienio anterior, destaca un progresivo deterioro en lo concerniente al respeto del derecho internacional y los derechos humanos, así como a la protección de los sectores más vulnerables, civiles, en situaciones de conflicto.

Las Naciones Unidas, a través del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General se han pronunciado a este respecto con algunas resoluciones que se citarán por su trascendencia en este contexto.

Anteriormente se citaban los juicios de Núremberg, porque, entre otras cuestiones, marcaban un punto de inflexión en materia de inmunidad y responsabilidad por los crímenes cometidos por parte de un jefe de Estado sobre la población. De hecho, a lo largo de la historia ha habido un constante debate entre soberanía y responsabilidad, entendiéndose en la mayoría de ocasiones que la soberanía era la ausencia de responsabilidad. Esta máxima ha servido para justificar el escudo protector que ha amparado a jefes de Estado o de Gobierno genocidas, torturadores, en definitiva, violadores de derechos humanos en tantas ocasiones.

En 2001 la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía Estatal, creada bajo los auspicios del Gobierno canadiense, presentó un informe, en la 56 sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas llamado *The Responsibility to Protect* (La responsabilidad de proteger). El informe instaba a los Estados y a la comunidad internacional a que asumiesen la responsabilidad de proteger y prevenir en caso de catástrofe, genocidio, limpieza étnica o hambruna. Planteaba también una serie de obligaciones inherentes al concepto de soberanía, es decir, las autoridades tienen la obligación de preservar la dignidad y los derechos básicos de la población dentro del Estado.

La primera responsabilidad es del Estado soberano, que tiene la obligación jurídica y moral de proteger a los ciudadanos en caso de catástrofe y genocidio, limpieza étnica o hambruna. Si el Estado resulta incapaz o no está dispuesto a proteger, la responsabilidad recae en la comunidad internacional. Este informe, que se presentó en la 56 Asamblea de las Naciones Unidas en 2001, quedó abandonado en el cajón, debido a los ataques del 11 de sep-

tiembre de 2001. Sin embargo, en 2005 se recuperó ante las Naciones Unidas, concretamente en la 60 Asamblea, con la convicción de que los propósitos y principios de la Carta y el derecho internacional son el fundamento de un mundo próspero, pacífico y justo.

La 60 sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de septiembre de 2005, aprobó la resolución relativa a la responsabilidad de proteger a la población del genocidio, el crimen de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad. Esta responsabilidad implica también la prevención y la utilización a través de la ONU de los medios diplomáticos o humanitarios y medios pacíficos adecuados de acuerdo con los Capítulos VI–VIII de la Carta de las Naciones Unidas.

Se dilucida la opción de recurrir a la acción colectiva, a través del Consejo de Seguridad de acuerdo con el Capítulo VII, estudiando caso por caso y en coordinación con los organismos regionales, siempre que los medios pacíficos y el Estado fallen en la protección de la población. Así mismo se acentúa la necesidad de que la Asamblea General siga considerando la responsabilidad de proteger teniendo en cuenta los principios de la carta de la ONU y el derecho internacional.

El informe también plantea el compromiso por parte de la ONU de contribuir a que los Estados tengan capacidad para proteger a su población del genocidio, el crimen de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad, y de asistir a aquellos que potencialmente puedan sufrir una crisis o conflicto. Esta decisión supone un paso firme por parte de las Naciones Unidas para reconocer la obligación que tienen los Estados de utilizar la fuerza, cumpliendo ciertas condiciones, para proteger o rescatar a ciudadanos de otros Estados del genocidio o crímenes similares. La adopción de esta resolución supone un avance fundamental en la lucha por la protección de los derechos humanos, frente a la clásica concepción de la soberanía estatal.

6.1 Otras resoluciones que se han de citar en el marco de la protección

Consejo de Seguridad. Resolución 1612 de 2005. Debido al nexo documentado existente entre la utilización de niños soldado y la contravención de las normas de derecho internacional, el Consejo de Seguridad condena el reclutamiento de niños en conflictos armados y otros abusos. Se pide la puesta en marcha de mecanismos de supervisión y presentación de informes en relación con los niños y los conflictos armados.

El presidente del Consejo de Seguridad presentó una Declaración de 21 de junio de 2005 sobre la protección de civiles en conflictos armados. Reitera su voluntad de hacer frente a las consecuencias generalizadas que tienen los conflictos armados sobre la población civil. Condena los ataques dirigidos deliberadamente contra civiles u otras personas protegidas en situaciones de conflicto armado y hace un llamamiento para poner fin a estas prácticas. Destaca los pocos avances que se han producido en este sentido y reclama la necesidad de mejorar la protección física de las mujeres y niños, como sectores más vulnerables.

7 A modo de conclusión

y porque supone un compromiso de las Naciones Unidas en la lucha por la defensa de los derechos humanos y la necesidad de intensificar su rol como garante de la legalidad internacional, tan cuestionado recientemente, hay que citar la resolución dictada por la Asamblea General en 2006, A/RES/60/147: "Principios y directrices básicos sobre derecho de las víctimas de violación manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves de derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones".

En dicha resolución se insta a la obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario. En caso de violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario, que constituyan crímenes en virtud del derecho internacional, los Estados tienen obligación de investigar y, si hay pruebas, enjuiciar a las personas responsables, además de castigarlas si se declaran culpables. La resolución recupera el espíritu y compromiso de las Naciones Unidas; las partes concernidas deberán anotar el contenido de estas disposiciones y aplicarlas, para evitar casos como el de Líbano, que ya nos ocupará en 2006.

• Capítulo 3 •

La ayuda humanitaria española en 2005: un año de transición*

*
Articulo elaborado por **Francisco Rey**,
codirector del IECAH,
con la colaboración de **Pepe Mirabal**.

1 Introducción

Tras los convulsos años 2003 y 2004 que analizamos en el *Informe* anterior y que se vieron marcados por la confusión en materia humanitaria que creó la participación de contingentes militares españoles en Iraq y el uso de la retórica humanitaria para legitimar aquella invasión, el año 2005 se ha caracterizado dentro de la acción humanitaria española por un mayor rigor en el uso de los fondos de respuesta a conflictos y desastres naturales y por lentos avances en materia de gestión de la ayuda. El fuerte peso que durante el año 2005 tuvo la respuesta ante desastres naturales, obviamente menos sensible políticamente, ha hecho que en conjunto la ayuda pudiera dirigirse más a la satisfacción de las necesidades de los afectados y estuviera menos influida por criterios de otro tipo.

En efecto, la aprobación a finales de 2004 del Plan Director 2005-2008 y la posterior puesta en marcha del Plan Anual de Cooperación Internacional 2005 (PACI) han abierto un nuevo marco para el trabajo humanitario del conjunto de actores de la cooperación española más en consonancia con los principios y valores internacionales y con los acuerdos internacionales al respecto.

Desde una perspectiva presupuestaria, según fuentes oficiales, se ha sobrepasado la cifra de 108 millones de euros de acción humanitaria oficial, lo que supondría duplicar los fondos respecto a los consignados en la versión definitiva del seguimiento del PACI del año 2004. Sin embargo, como veremos en el análisis posterior, vuelve a haber un crecimiento espectacular de las cifras de ayuda humanitaria imputadas al Ministerio de Defensa que en algunos casos nos parecen discutibles. La distribución de los fondos humanitarios en el periodo se ha adaptado más a las necesidades derivadas de las diferentes crisis que se han vivido durante el año, y el compromiso multilateral de nuestra ayuda también se ha incrementado. También ha sido notorio el crecimiento de fondos hacia África. Las Comunidades Autónomas han aumentado su participación en este rubro y suponen casi una cuarta parte del total de ayuda humanitaria pública. Asimismo las entidades locales han aumentado casi un 50 % su aportación.

Sin embargo en materia de gestión, y especialmente en lo que afecta a la reforma y fortalecimiento de la acción humanitaria pública, los pasos dados en 2005 han sido muy escasos. El borrador de la Estrategia de Acción Humanitaria apenas se inició en 2005 y solo estará deseablemente aprobado a finales de 2006. Del mismo modo, la puesta en marcha de los compromisos asumidos en la Buena Donación Humanitaria (GHD) no se han plasmado en un Plan de Acción tal como la propia GHD propone. Los cambios en la estructura de la AECI en materia humanitaria han sido muy superficiales, y la aprobación de la ley de Agencias y la necesaria adaptación de la AECI a lo que en ella se dispone ha ralentizado estas reformas. En materia de coordinación con otros actores también los avances son escasos y únicamente se han concretado algunos convenios para este tema con algunas ONG.

Año de transición, por tanto, marcado por la respuesta a los desastres naturales.

2 Una visión general de la acción humanitaria española en 2005

2.1 La acción humanitaria en el Plan Director

En enero de 2005 comenzaba su andadura el Plan Director 2005–2008, que incluye por vez primera referencias precisas sobre acción humanitaria. Recogemos por tanto algunas de estas referencias para tener una idea más cabal de hasta qué punto se ha avanzado en lo previsto en el Plan Director o no.

El capítulo de acción humanitaria comienza con algunas novedades destacables:

- Reconocimiento del papel creciente que la acción humanitaria tiene dentro de la cooperación en el nuevo contexto internacional y respeto a su especificidad.
- Reconocimiento de la limitada definición de la AH que da la LCID (ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998).
- Énfasis en el respeto del marco internacional y en los principios y valores de la AH. Así, el Plan Director proclama:
- El **criterio vector** de todas las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española estará **orientado hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección.** Prevenir y aliviar el sufrimiento con una motivación de humanidad y desde un **principio de imparciali-**

dad, neutralidad y no discriminación son las premisas fundamentales de toda acción humanitaria. La acción humanitaria española se basará en el respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente y **de acuerdo al derecho internacional**.

Se establecen como ejes estratégicos:

- Adecuación institucional de los órganos de la cooperación española existentes a las particularidades requeridas en la AH, de tal forma que se consiga una mayor eficacia tanto en su articulación como en su ejecución.
- Concepto amplio de acción humanitaria que abordará las fases previas al desastre (preparación, mitigación y prevención) junto con las posteriores (rehabilitación en general con sus componentes de reconstrucción, reconciliación, etc.) y dentro de un *continuum operacional*. En cualquier caso, la articulación con actuaciones de medio y largo plazo no será un prerrequisito para aquellos contextos donde la prestación de asistencia y protección sea urgente y de ella dependan las vidas y la dignidad de las víctimas.
- Las acciones de preparación para desastres, prevención y mitigación deberán incorporarse a todos los niveles de planificación del desarrollo (estrategias-país, programas, proyectos), sobre todo en aquellos países proclives a este tipo de crisis. Las actuaciones humanitarias de la cooperación española procurarán la participación de los agentes locales en las diversas fases del proceso de ayuda e incorporarán el enfoque de género en sus acciones. Deberá prestarse especial atención a los procesos de rehabilitación posbélica y construcción de la paz impulsando el uso coordinado de diversos instrumentos de ayuda pero eliminando los instrumentos de ayuda ligada inadecuados a las necesidades de estos contextos.
- La acción humanitaria española dedicará esfuerzos a las tareas de sensibilización e incidencia sobre cuestiones humanitarias. Se impulsará este tipo de trabajo en foros internacionales y de cara a la sociedad española.

En el apartado de prioridades se establece que "para mejorar la eficacia e impacto de la acción humanitaria será preciso definir el papel de los diversos actores, sus competencias y mecanismos de coordinación. La alta dirección de toda la acción humanitaria oficial española debe recaer en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y sus funciones básicas deben ser la coordinación, la financiación y la ejecución".

El Plan Director hace también referencia a los aspectos procedimentales o de organización concreta proponiendo algunas cuestiones:

- Se creará una Oficina de Ayuda Humanitaria. La Oficina contará con la suficiente capacidad logística y de recursos humanos adecuados para poder trabajar de modo eficaz.
- Se establecerán sistemas coordinados de información, identificación y análisis de necesidades que eviten la duplicidad de misiones de carácter exploratorio y que optimicen los recursos de los diversos actores nacionales e internacionales.
- Se fortalecerá el papel de las OTC y de las Embajadas de España sobre todo en aquellos países prioritarios y proclives a desastres o crisis de todo tipo.

En el apartado económico se propone:

- El objetivo será acercarse a la media de los donantes del CAD, es decir, alcanzar un 7% de la AOD bilateral en el 2008.
- Se creará un fondo plurianual específico para ayuda humanitaria que canalice a través de instrumentos presupuestarios y administrativos adecuados y que tengan en cuenta las necesidades de las situaciones de emergencia y postemergencia. En este fondo podrán participar otros actores de la cooperación autonómica y local y empresas privadas.
- Los fondos dedicados a la acción humanitaria serán no reembolsables y desvinculados, siguiendo las normas internacionales al respecto.
- Se concretarán procedimientos específicos de financiación de acciones humanitarias de las ONG. Se estudiarán entre otras posibilidades: acuerdos marco, contratos programa, mayor inclusión de componentes humanitarios en los convenios y programas firmados por la AECI con ONG u otros actores que puedan actuar en cada caso
- Respecto a la contabilización de gastos de operaciones militares como ayuda humanitaria y AOD, se realizará siguiendo las orientaciones establecidas por el CAD.
- Cualquier aumento de la cantidad de la ayuda irá en paralelo a una mejora de los sistemas de control y garantía de calidad y al establecimiento de mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas, en línea con las propuestas internacionales en la materia.

En definitiva, la lógica de base del Plan Director en materia humanitaria es la de incorporar a nuestra cooperación a las tendencias internacionales, la GHD en primer lugar, entre los donantes más comprometidos, desde el respeto al marco jurídico y ético que debe regir las actuaciones humanitarias. Este enfoque ha contado, en las grandes líneas, con el apoyo de todos los actores de la cooperación. Por último, en esta referencia al Plan Director, el capítulo dedicado a la prevención de conflictos y la construcción de la paz plantea la relación entre seguridad y desarrollo desde la lógica de la seguridad humana y propone convertir a nuestro país en un activo "constructor de la paz", que debe convertirse en una seña de identidad de nuestra cooperación. Para ello, se proponen numerosas líneas estratégicas que pasan por la utilización de diversos instrumentos, desde la alerta temprana hasta el apoyo a organismos internacionales especializados, pero no centradas en el uso condicionado de la asistencia humanitaria.

2.2 El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2005

El PACI 2005 recoge en su capítulo 6, "Una acción humanitaria imparcial, neutral y activa en la construcción de la paz", los cuatro aspectos básicos que pretenden avanzar lo dispuesto en el Plan Director durante el año 2005:

- Fortalecimiento estructural: reforma del área de ayuda humanitaria de la AECI.
- Mejoras en la planificación, gestión y evaluación con énfasis en la coordinación: se incluyen aquí la elaboración de manuales, la puesta en marcha de procedimientos específicos de financiación de ONG humanitarias y la realización de seminarios de sensibilización.
- Aumento presupuestario hasta alcanzar el 7% de la AOD bilateral lo que supone un crecimiento del 76% respecto a 2004.
- Al mismo tiempo se incorpora un apartado especial relativo al apoyo a las víctimas del tsunami tanto en el aspecto humanitario como en las tareas de reconstrucción posterior.

Los objetivos para 2005, excepción hecha de las reformas estructurales, no eran muy ambiciosos, pese a lo cual, según el propio Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación el logro de este apartado, sería:



Cumplimiento PACI 2005

Fuente: Seguimiento PACI 2005. DGPOLDE. Octubre 2006.



Capítulo VI. Una acción humanitaria imparcial, neutral y activa en la construcción de la paz

Objetivos	Actividades / indicadores	Progreso en 2005	%	Observaciones
Emprender una reforma estructural de la política española de Acción Humanitaria	Reformar y fortalecer el área de Ayuda Humanitaria de la AECI dotándola de adecuados medios técnicos y materiales.	INICIADO	-	Reforzada el área de acción humanitaria de la AECI con la contratación de dos incorporación de una funcionaria más, de nivel 26. Esa tendencia se ha mantenido en 2006, contratándose dos asistencias más, renovándose las anteriores e incorporando otra funcionaria de nivel 26, a la espera de que se materialice la reforma interna de la Agencia, previsiblemente en 2007.
	Elaborar un manual de actuaciones que permita la integración de los agentes locales en todo el proceso de la acción humanitaria.	APLAZADO	0%	La aprobación de la Estrategia de Acción Humanitaria podría estimular la participación de agentes locales en la Acción Humanitaria de la AECI y ello dar lugar a laelaboración de un documento que aporte líneas directrices.
	Empezar a formular los procedimientos específicos de financiación de ONGD humanitarias.	AVANZADO	-	Apertura de 3 Convenios de Ayuda Humanitaria de la SECI con Cruz Roja Española, Acción contra el Hambre y MPDL, Solidaridad Internacional y Paz y Tercer Mundo, los dos primeros sin acotamiento geográfico, y el último orientado a proyectos de seguridad alimentaria en los ampamentos de refugiados saharauis en Tindouf, Argelia.
Acercar la acción humanitaria española al 7% de la AOD bilateral	Desembolsar 89,3 millones de euros en concepto de acción humanitaria.	SUPERADO	121,1%	La AOD española destinada a la acción humanitaria totalizó 108,1 millones de euros.

Nuestra visión es necesariamente algo menos optimista y salvo en el apartado económico –con las consideraciones y matizaciones que haremos a continuación– creemos que en el resto de aspectos los avances son escasos. El cumplimiento de los ambiciosos objetivos del Plan Director hubiera aconsejado también mayor altura de miras en el PACI 2005. Es notorio, por ejemplo, que pese al sugerente nombre del capítulo "[...] en la construcción de la paz", el documento no dice nada que permita avanzar en este tema y en el papel que la AH pueda jugar en las zonas de conflicto armado o en situaciones posbélicas, por ejemplo.

2.3 Un fuerte crecimiento económico... con algunas dudas

Los datos de fondos destinados a la acción humanitaria en 2005 muestran un elevado crecimiento respecto a los datos del seguimiento definitivo del PACI 2004. Hacemos esta matización pues ya hemos dicho que el sistema de cómputo de los gastos humanitarios se ha prestado a algunas interpretaciones que han hecho que la consideración de algunas partidas sea discutible. Con los datos oficiales al día de hoy, tendríamos:

f7

Distribución de la AOD por agentes y modalidades de ayuda (2005)

Fuente: Seguimiento PACI 2005. DGPOLDE. Octubre 2006.

f7

Agente	AOD Multilateral			AOD Bilateral neta / otras modalidades de ayuda					Total AOD
	Aportaciones a la UE	Contribuciones a OIF	Contribuciones a OINF	Créditos (FAD y FCM)	Donaciones (operaciones de deuda)	Donaciones (programas/ proyectos)	Acción Humanitaria	Sensibilización y educación para el desarrollo	
Ministerio de Administraciones Públicas	0	0	45.024	0	0	303.467	0	0	348.491
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	0	0	703.151	0	0	1.169.086	0	0	1.872.237
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	0	0	46.279.977	52.503.450	0	362.926.692	34.011.751	2.810.237	498.532.107
Del cual: AECI	0	0	0	0	0	347.211.517	34.011.751	2.794.727	384.017.995
Ministerio de Cultura	0	0	150.000	0	0	1.192.194	0	0	1.342.194
Ministerio de Defensa	0	0	0	0	0	13.298.189	24.238.366	0	37.536.555
Ministerio de Economía y Hacienda	630.630.000	246.070.567	2.190	0	502.073.353	569.061	0	0	1.379.345.172
Ministerio de Educación y Ciencia	0	0	180.000	0	0	8.697.443	0	0	8.877.443
Ministerio de Fomento	0	0	153.816	0	0	1.048.292	0	0	1.202.109
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	0	0	369.171	46.733.508	0	13.128.635	0	0	60.231.315
Ministerio del Interior	0	0	0	0	0	1.512.292	0	0	1.512.292
Ministerio de Medio Ambiente	0	0	1.181.158	0	0	5.055.812	65.500	0	6.302.470
Ministerio de Sanidad y Consumo	0	0	3.066.152	0	0	3.060.260	9.491	0	6.135.903
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	0	0	807.923	0	0	10.315.892	15.475.740	0	26.599.555
Ministerio de Vivienda	0	0	0	0	0	456.330	0	0	456.330
Otras entidades públicas	0	0	0	0	0	12.943.425	0	0	12.943.425
Total Administración General del Estado	**630.630.000**	**246.070.567**	**52.938.562**	**99.236.958**	**502.073.353**	**435.677.069**	**73.800.849**	**2.810.237**	**2.043.237.596**
Total Comunidades Autónomas	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**223.723.242**	**24.142.692**	**18.398.516**	**266.264.450**
Total Entidades Locales	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**100.367.203**	**10.132.810**	**8.362.510**	**118.862.523**
Total AOD neta española (euros)	**630.630.000**	**246.070.567**	**52.938.562**	**99.236.958**	**502.073.353**	**759.767.514**	**108.076.351**	**29.571.264**	**2.428.364.569**

Como vemos, son básicamente tres los ministerios que computan partidas de acción humanitaria: Exteriores y Cooperación, Defensa, y Trabajo y Asuntos Sociales.

La evolución que han tenido las partidas de acción humanitaria en esos ministerios y en la cooperación descentralizada en los últimos años sería:

f8

Ayuda Humanitaria Española. 1998–2005

Fuente: PACI seguimiento 2002; PACI seguimiento 2003, 2004, 2005; Avance seguimiento PACI 2004; Seguimiento y notificaciones Gabinete AECI. Hasta el año 2003 el cómputo de los gastos era diferente y no tenemos cifras del desembolso humanitario de ciertos organismos en aquellos años.



	1998	1999	2000	2001	2002	2003	avance 2004	defini. 2004	2005
Ayuda Humanitaria Total	23,86	63,99	41,07	25,54	19,79	64,32	91,89	54,22	108,07
% de AH sobre total de AOD	2%	5%	3%	1,9%	1,09%	3,71%	4,66%	2,73%	4,45%
Gestión Gabinete Técnico AECI				7,47	4,98	16,30	13,9[18]	13,9	34,01
% AECI				29,2%	25%	25,34%	15.1%	25,6%	31,2%
AOD Mº de Defensa (De 1999 a 2003 no se conoce el % de ayuda humanitaria)		70,34	52,16	43,53	58,77	40,97	45,34[19]	0.93	24,23
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales							4,25[20]	4,25	15,47
Comunidades Autónomas							18,08	18,45	24,14
Entidades locales							0	6,21	10,13

Elaboración propia. En millones de Euros constantes de 2001.

18
En el Avance seguimiento PACI 2004 se imputan 18.234.292 euros al Ministerio de Exteriores y Cooperación. Desconocemos cómo se han gestionado los no administrados por AECI.

19
En el sistema de contabilización usado en 2004 se imputaban 44.083.944 euros del Ministerio de Defensa a Acción Humanitaria, lo que suponía el 97% de los gastos de AOD de este Ministerio. Estos datos fueron luego modificados.

20
Respecto al cómputo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, también hay diferencias en los PACI 2004 y 2005.

En un primer análisis saltan a la vista algunas cuestiones:

- Duplicación de fondos respecto a 2004.
- Crecimiento de los fondos ejecutados por la AECI.
- Enorme crecimiento de las partidas de acción humanitaria computadas en el Ministerio de Defensa.
- Crecimiento de las partidas del MTAS.
- Crecimiento de la aportación humanitaria de las Comunidades Autónomas.
- Crecimiento de la aportación de las entidades locales. La suma de CC. AA. y entidades locales supone casi un tercio del total de la ayuda.

De este modo, el crecimiento en los fondos está bastante repartido, lo que es reflejo de una tendencia del conjunto de la cooperación española.[21]

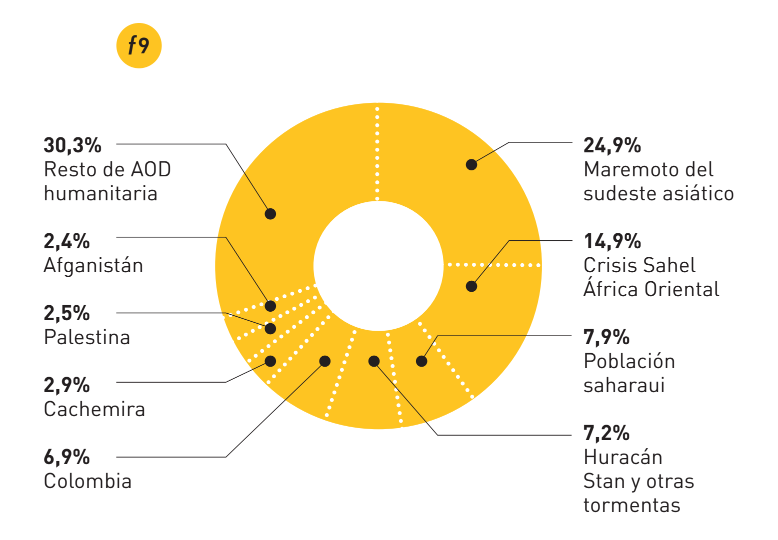
2.4 Distribución geográfica

Como se ha puesto de manifiesto, el maremoto del sudeste asiático marcó la respuesta humanitaria en 2005 y una cuarta parte de los recursos fueron destinados a esa crisis. Como en otro capítulo de este informe analizamos en detalle ese tema, no nos detenemos ahora en él. Las crisis del Sahel y de África Oriental, así como la ayuda a los refugiados saharauis y los huracanes en Centroamérica y el Caribe, fueron las otras crisis más financiadas.

f9

Distribución de los desembolsos de AOD española por crisis humanitarias (2005)

Fuente: Seguimiento PACI 2005. DGPOLDE. Octubre 2006.



21 Hay que hacer constar que aunque obtuvimos datos provisionales del "volcado" de datos de DGPOLDE en el mes de julio, los datos definitivos no se han hecho públicos hasta finales de octubre de 2006. El PACI 2006 preveía la publicación del Avance de Seguimiento 2005 el 31 de marzo de 2006, cosa que no se produjo. Esta demora ha supuesto una complicación en la elaboración del Informe.

La respuesta al terremoto de Cachemira fue menor de lo que podría esperarse, y se mantuvo el compromiso con algunas crisis de larga duración como las que afectan a Colombia o los territorios palestinos.

También se han computado cantidades de AH en Iraq y Kosovo que pensamos que no reúnen las condiciones para incorporarse en este apartado.

- Iraq: 2.372.681 euros.
- Kosovo: 526.144 euros.

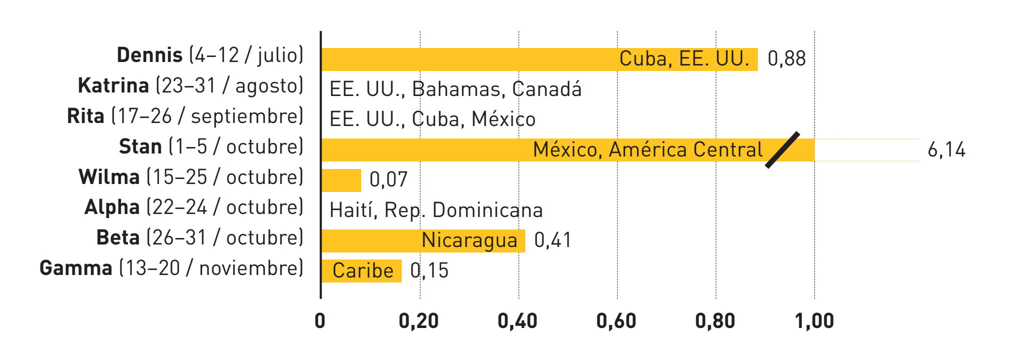
Debido al extremo rigor de la temporada de huracanes en 2005, una buena parte de la ayuda se dirigió a paliar sus consecuencias.

*f*10

La AOD española dirigida a paliar los efectos de la temporada de huracanes y tormentas tropicales en el Atlántico (2005)

Fuente: Seguimiento PACI 2005. DGPOLDE. Octubre 2006.
En millones de euros





2.5 Contribuciones multilaterales

Aunque como vimos en la Figura 7 el actual sistema de cómputo sitúa la acción humanitaria dentro de las contribuciones bilaterales, existe un componente multilateral que se plasma tanto en contribuciones de la AECI que analizaremos más tarde como en otras contribuciones a organismos multilaterales de carácter humanitario o para acciones humanitarias.

*f*11

Aportaciones multilaterales españolas a organismos de carácter humanitario 2005

Fuente: Elaboración propia.

En euros



Aportaciones multilaterales españolas a organismos de carácter humanitario 2005	
Plan de Ayuda para la Seguridad Alimentaria	20.135
Comisión Internacional Humanitaria de Establecimiento de los Hechos (CIHEH)	8.268
Oficina Del Coordinador De Asuntos Humanitarios (UNOCHA)	100.000
Oficina del Alto Comisario de Naciones Unidas de Derechos Humanos en Colombia	200.000
ACNUR. Programa Desplazados Internos en Colombia	200.000
ACNUR. Programa para Refugiados Saharahuis	270.000
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	3.140.000
Programa Mundial De Alimentos (PMA)	960.000
Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	1.800.000
Oficina Representante Oficial de Niños y Conflictos Armados	24.000
Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (OOPS)	3.007.005
Federación de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja	110.000
Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)	900.000
TOTAL	**10.739.408**

3
Distribución por organismos implicados

3.1
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

Durante el año 2005 toda la acción humanitaria del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación se ha canalizado a través de la AECI y la práctica totalidad de esta por medio del Gabinete Técnico de la Agencia. Tan solo quedan fuera del Gabinete 3.146.195 euros de la Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal y algo más de 700.000 euros de las Direcciones geográficas.

Tras el comienzo de la aplicación del Plan Director y de los sucesivos PACI 2005 y 2006 que van concretando aspectos humanitarios, lo más relevante durante 2005 ha sido el inicio de elaboración de Documentos de Estrategia Sectoriales (DES) y Documentos de Estrategia País (DEP). Dentro de los DES, uno está dedicado a la Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz y otro a la Estrategia de Acción Humanitaria. Durante 2005 simplemente se inició el proceso y se comenzaron a elaborar los primeros borradores.

En el siguiente capítulo veremos con más detalle el trabajo humanitario de la AECI.

3.2
Ministerio de Defensa

El año 2005 ha vivido un nuevo repunte de los desembolsos del Ministerio de Defensa en materia humanitaria, que llega a alcanzar según las cifras oficiales los 24.238.366 euros de un total de AOD del MINISDEF de 37.536.555 euros. Tras el baile de cifras de 2004 que ya hemos comentado, esta cantidad supone un crecimiento del 2.484% respecto al año anterior. Los motivos de tan espectacular crecimiento tienen que ver, obviamente, con la participación de las FAS en la respuesta al tsunami en la llamada operación Respuesta Solidaria y en menor medida con el despliegue en Pakistán, Afganistán o Haití. En los dos primeros casos se ha tratado de desastres naturales –eso sí, en zonas conflictivas– mientras que en Haití o Afganistán el desembolso humanitario ha sido dentro de operaciones de paz. Si en el caso de desastres naturales el despliegue de medios militares, y su conveniencia o no, tiene que ver con cuestiones de eficacia, adecuación y con el componente logístico, pero no plantean problemas de otro tipo, en el caso de la coincidencia dentro de operaciones militares con mandatos muy amplios, como es el caso de ISAF, que cada vez participa más directamente en acciones de combate, los problemas son más graves y cuestionan el carácter humanitario de este despliegue.

3.2.1
La operación Respuesta Solidaria

Tras la decisión del Gobierno, se puso en marcha esta operación, que comenzó con el envío de un destacamento aéreo de tres aviones CAS-235 y dos Hércules C-130 de apoyo al despliegue, y un destacamento naval mediante el envío del buque *Galicia* con una unidad de ingenieros. Una vez en el área, la actividad de las tropas consistió básicamente en la reconstrucción de infraestructuras en la zona de Banda Aceh (desescombro, acondicionamiento, drenaje, potabilización), la atención sanitaria y el transporte de bienes y suministros humanitarios, así como el de personal.

En el capítulo dedicado a la respuesta al tsunami se analiza más en profundidad este tema, pero entresacamos de él que: "El Ministerio de Defensa envió cinco aviones y 85 miembros del personal militar antes de la llegada del buque *Galicia* a Indonesia. Este zarpó de España el 15 de enero, llegó a Indonesia el 8 de febrero (44 días después del tsunami) y permaneció allí durante 46 días".

El coste de la operación fue de algo más de ocho millones de euros, lo que supone el 36,25% del total de AOD del MINISDEF en el año.

3.2.2
Pakistán

Dentro de la operación de la Fuerza de Reacción Rápida de la OTAN, el trabajo de las tropas españolas, unidades de ingenieros sobre todo, tuvo también que ver con la reconstrucción, la asistencia sanitaria y la cooperación y asesoramiento a autoridades civiles. El monto total de la operación en Pakistán fue de 2.178.742 euros.

También en este caso el despliegue de los medios militares fue bastante lento y no comenzaron sus tareas en la zona hasta más de 15 días de ocurrido el terremoto.

3.2.3 Afganistán

La misión de las tropas españolas en Afganistán dentro de la ISAF liderada por la OTAN es, tal vez, una de las más complejas y confusas en las que han participado contingentes españoles en misiones en el exterior a lo largo de la historia. El deslizamiento de una operación de imposición de la paz, de las previstas en el Capítulo VII de la Carta de la ONU, a misiones de combate hasta ahora realizadas por las tropas norteamericanas de la llamada operación Libertad Duradera –que no cuenta con soporte de la ONU y es, por tanto, jurídicamente ilegal–, es una de las cuestiones más sorprendentes de las tomas de posición de los Gobiernos de la OTAN en los últimos tiempos siguiendo al dictado los intereses estadounidenses.

Desde la perspectiva española, nuestras tropas participan en el PRT (Equipo Provincial de Reconstrucción) de Qal e Naw en la región de Badghis y en el de Herat. En el PRT hay también un componente civil representado por la AECI, pero cuyos proyectos han sido computados en su mayor parte como de reconstrucción y no como AH (solo 246.589 euros se han contabilizado en este concepto). De hecho, solo se han computado en Afganistán gastos humanitarios por valor de 589.178 euros.

3.2.4 Haití

El destacamento español que actuó durante 2005 en Haití en el marco de MINUSTAH colaboró en algunas tareas de índole humanitaria complementarias de su misión de paz y mantenimiento de la seguridad. Como en otros caso, las tareas han sido básicamente en los sectores de la reconstrucción, la asistencia sanitaria, el transporte y los proyectos de asesoramiento y coordinación con autoridades civiles. El monto total de la AOD en Haití gestionada por el MINISDEF fue de 2.105.109 euros, pero solo se contabilizan como de AH 769.369 euros.

3.3 La ley orgánica de Defensa Nacional

El 18 de noviembre de 2005 se publicaba en el BOE la ley orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional que, por vez primera en una ley de este tipo, contiene alusiones a la ayuda humanitaria. Así, el artículo 15.2, dentro del apartado de misiones de las FAS, dice: "Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria". En el artículo 16.c se dice además: "[...] así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos". Por último, el artículo 19.b sobre condiciones de las misiones en el exterior dice "que cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización, o de mantenimiento y preservación de la paz previstos en y ordenados por las mencionadas organizaciones".

Esta norma, que en aras del principio de unidad de acción exterior debe ser compatible con los previsto en la ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998, deberá ser desarrollada en todos sus aspectos y, en cualquier caso, ser coherente con los compromisos internacionales establecidos por nuestro país en la GHD u otros donde se concrete el uso de medios militares para la acción humanitaria. Conviene recordar que la OCHA, en colaboración con diversos donantes, elaboró en 1994 las llamadas Directrices de Oslo (*Oslo Guidelines*) sobre uso de medios militares y de defensa civil en ayuda humanitaria, que son hasta la fecha el documento de referencia para este tema. En las directrices se establece que las FAS nunca deberían participar en asistencia directa a las víctimas, sino colaborar indirectamente o con apoyo infraestructural. Se insiste en que esta participación debería ser el último recurso, no debería suponer coste adicional alguno y estar siempre bajo control civil. En junio de 2004, el IASC (Comité Permanente Interagencias que agrupa a ONG y organismos internacionales) publicó un documento de referencia que renueva los criterios de Oslo.[22]

También la GHD explicita lo siguiente:

19 Afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En situaciones en que se utilizan la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, garantizar que este uso está en conformidad con las leyes humanitarias internacionales y con los principios humanitarios y que reconoce la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias.

---

22 Ver http://www.reliefweb.int /library/documents/2004/ocha-civmil-28jun.pdf.

20 Apoyar la aplicación de las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para el Alivio de Desastres de 1994 y las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para Apoyar Actividades Humanitarias de Naciones Unidas en Emergencias Complejas de 2003.

Por ello, parece un reto fundamental para la acción humanitaria en nuestro país el delimitar claramente el papel de las FAS y establecer entre los organismos implicados propuestas de articulación práctica que minimicen la confusión.

Aunque de consecuencias aún imprevisibles para la acción humanitaria española, y para no avanzar en la clarificación a la que hacíamos referencia sino todo lo contrario, el Consejo de Ministros del 7 de octubre de 2005 creaba la Unidad Militar de Emergencias (UME) para "dar una respuesta rápida en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas". Fue ya en enero de 2006 cuando se publicó este acuerdo del Consejo de Ministros y se aprobó la financiación necesaria para el periodo 2006–2008 por un importe de 903 millones de euros. Hasta la fecha las tareas que se asignarían a la UME se circunscriben al territorio nacional, pero sus propios mandos no se han recatado en reconocer públicamente que podrían ser utilizadas en caso de desastre fuera de nuestras fronteras.

3.3 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

El CAD permite, desde hace algunos años, que los donantes computen como gastos de AOD y de ayuda de emergencia algunos desembolsos realizados en sus propios países para la atención a los refugiados. Ha sido un tema polémico en el mundo de la cooperación, pues algunos países han aumentado mucho estas partidas que, obviamente, no suponen desembolsos netos en los países en desarrollo. Por ello, el CAD ha ido estableciendo ciertos límites a este cómputo, fijando el plazo de un año para poder ser considerado como ayuda de emergencia, por ejemplo.

En el caso español se han computado como acción humanitaria las actividades relacionadas con la acogida y la atención psicosocial y de otro tipo a los solicitantes de asilo en España. Según los datos oficiales, en 2005 el MTAS dedicó 15.475.740 euros a estas actividades.

En el informe de 2006 tenemos la intención de analizar más en detalle esta cuestión, ya que dadas las cifras tan escasas de solicitudes de asilo que son admitidas, nos parece una cantidad muy elevada.

3.4 Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

Lo más destacable y positivo durante el año 2005 ha sido la no utilización del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) como instrumento para respuesta humanitaria. No entramos en este informe en el papel del FAD como instrumento de la cooperación española con otros objetivos, pero siempre hemos sido críticos con su utilización en situaciones de crisis o post-crisis y por ello nos congratulamos de su falta de utilización durante este periodo en estos contextos.

Tras el tsunami se aprobaron créditos FAD por valor de 50 millones de euros computados en 2004. Además, la mayor parte de ellos eran reembolsables. no donación, como se hizo en otras crisis como Afganistán o Iraq, lo que plantea un uso del FAD en estos contextos similar al que se hizo tras el huracán *Mitch* en 1998. Esta decisión fue muy criticada en el sector humanitario y al día de hoy desconocemos el grado de ejecución o de puesta en marcha de estos créditos. [23]

23 Ver Intermón Oxfam: *Los FAD para el tsunami se quedan en casa. Un análisis de la respuesta española al tsunami asiático*, diciembre 2005.

.Capítulo 4.

La acción humanitaria de la AECI en 2005*

*
Artículo elaborado por **Pepe Mirabal**,
investigador del IECAH,
con la colaboración de **Francisco Rey.**

1

Introducción

Si el anterior periodo 2003–2004 fue crucial para el desarrollo de la AH española, este último que estudiamos (2005) ha sido determinante. Es como presenciar el antes y el después de un anuncio de un producto *milagroso* que promete quitar la grasa que sobra. No hay duda de que la elaboración del Plan Director de la Cooperación Española 2005–2008 y el seguimiento de las pautas del formulario de los 14 puntos han sido algunos de los ingredientes mágicos para conseguir este cambio. Solo basta recordar la perversa manera con que el anterior Gobierno usó la retórica humanitaria para intervenir en Iraq y cómo contaminó lingüísticamente la AH al hablar de "guerra humanitaria" y el uso de los FAD como una herramienta al servicio de intereses políticos y económicos. No es de extrañar que nos encontremos más a gusto con la nueva manera con la que el actual Gobierno trata la acción humanitaria; aunque hay algunos *peros*, debemos destacar el enorme esfuerzo realizado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Hay avances pero deben consolidarse y concretarse. Se ha mejorado en coordinación, aspecto en el que coinciden todas las entidades estatales y las no gubernamentales, aunque siga habiendo ciertos *reinos de taifas*, donde cada actor prefiere *autonomía* antes que ser tan coordinado. No hay duda de la necesidad de un coordinador aceptado por todos/as, pero el debate sigue sobre quién coordina a quién, y si la AECI será aceptada como el coordinador, parece que sigue vigente.

Algunos de los argumentos para cuestionar ese liderazgo son razones de visibilidad mediática frente a eficiencia (la opinión pública es fuerte y hay que evitar la apariencia de que no se hace nada; a veces da la impresión de que solo se está en un lugar para hacer ver que se cumple con las responsabilidades internacionales); o las inevitables demoras, ya sea por el trayecto a cubrir o por la geografía del terreno o la falta de coordinación que supone la multiplicidad de actores en la zona (muchos surgidos al calor de la fama mediática o al olor del dinero). Pero nos consta una fuerte disposición a superar estos escollos.

2

El creciente papel de la AECI

La AECI ha adquirido un papel relevante como actor humanitario en la respuesta a desastres, sobre todo en catástrofes naturales. Y su presupuesto ha ido creciendo año tras año, como se puede ver en la tabla siguiente, que muestra del 2002 hasta el 2005.

*f*12

Evolución de los presupuestos de acción humanitaria de AECI desde 2002 hasta 2005

En euros. Fuente: AECI.



	2002	2003	2004	2005
Total AH	11.193.567,99	17.138.722,62	19.600.315,51	32.723.067,19

Dado que en el actual organigrama de AECI la ayuda alimentaria y de emergencia se gestionan dentro de la misma unidad, es útil ver el desglose de ambas.

*f*13

Desglose de los presupuestos de AECI desde 2003 hasta 2005 (en euros)

Fuente: Elaboración propia con datos AECI.

Como vemos, desde 2002 el presupuesto se ha multiplicado casi por tres, tanto porque en 2005 hubo numerosas situaciones de emergencia, como por la importancia que se le otorga a la AH, que en muchas ocasiones puede ser un importante escaparate de cómo un país se involucra en el escenario internacional.

Durante el año 2005 la AECI ha cumplimentado con rigor el llamado sistema de los 14 puntos, que sirve para notificar los desembolsos de ayuda humanitaria a la ECHO y a la OCHA. Eso nos ha permitido un mejor acceso a datos fiables. No obstante subsisten pequeñas diferencias en el cómputo que realiza la DGPOLDE y el que realiza la AECI, y por eso puede haber pequeñas diferencias en algunas tablas.

*f*13

	Ayuda Alimentaria	**Ayuda Humanitaria**			**Aumento respecto**
	Gastos corrientes	Gastos corrientes	Infraestructura	**TOTAL**	**año anterior (%)**
2003	5.679.950,00	7.625.890,99	91.870,00	**13.397.710,99**	19,69
2004	5.339.730,77	10.017.869,23	413.000,00	**15.770.600,00**	17,71
2005	4.390.000,00	24.456.403,37	370.467,81	**29.216.871,18**	85,26

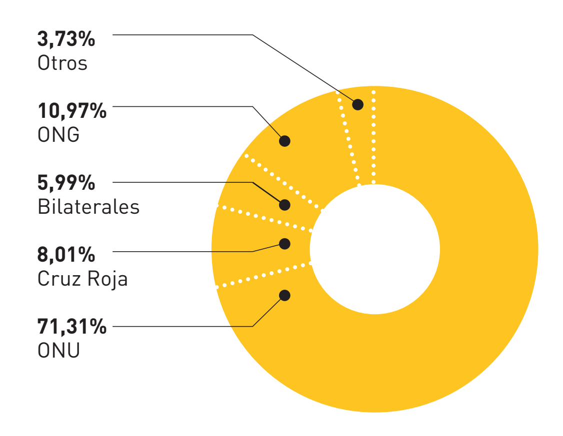
Tomamos la cifra oficial (32.723.067,19 euros) como la real y definitiva, pero uno de los problemas que nos hemos encontrado ha sido la dificultad de encontrar una homogeneidad en las cifras finales sobre el gasto total de la Agencia. Los datos varían desde la oficial hasta los 33.647.118 euros que aporta DGPOLDE, por ello es posible en este informe encontrarse con cifras diferentes, pero todas resultan de datos oficiales. No es una diferencia enorme, pero lo deseable sería la coincidencia en una sola cifra a la hora de realizar cálculos. El cálculo final se debe a que en el sistema de 14 puntos se puede considerar la ayuda realizada tanto en el año 2004 como en el 2005, contabilizar (o no) según como se hagan las aportaciones, ya sea a través de subvención o por Convocatoria Abierta y Permanente (CAP). También algunas aportaciones multilaterales, correspondientes a operaciones de apoyo logístico y transporte, que son subvenciones de carácter humanitario desde el área de Multilaterales y aun así fueron dadas de alta en los 14 puntos. La mayoría de las veces la diferencia puede deberse a si es una Ayuda de Emergencia Directa. En un primer momento se realiza una estimación de los gastos y sobre esta base se realiza la retención, lo que implica que las cifras finales fluctúen. Es evidente que se están haciendo esfuerzos para que todo se contabilice correctamente, pero aún debe avanzarse en ese terreno.

En un análisis más fino utilizando el sistema de 14 puntos, se observa que la mayor parte de los recursos económicos son destinados para emergencias (25.212.799,69 euros) frente a la prevención (2.306.000 euros) y la rehabilitación postdesastre (3.906.589 euros).

Como analizamos en el anterior *Informe*, no existiendo aún una convocatoria específica para acción humanitaria, la mayor parte del presupuesto de las aportaciones se destina a organismos multilaterales humanitarios o se canaliza a través de ONG mediante la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP):

*f*14
Desglose presupuesto AH de la AECI por entidades financiadas
Fuente: AECI.





24 Seguimiento del PACI 2005.

Las aportaciones a organismos internacionales se distribuyen:



Financiación AECI AH a la ONU y Cruz Roja

Fuente: AECI.

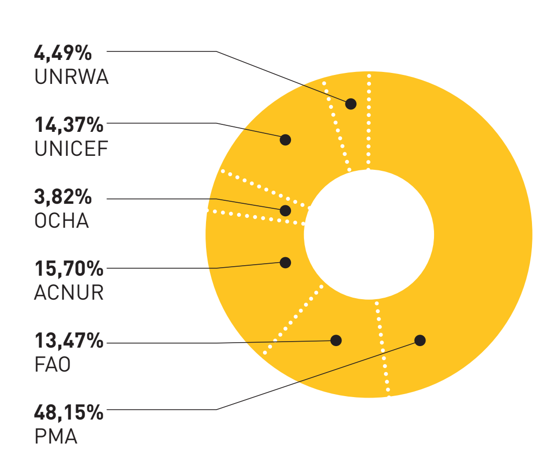


ONU	22.267.304,73 euros
CRUZ ROJA	2.556.000,00 euros
Total	**24.823.304,73 euros**



Distribución entre organismos de la ONU

Fuente: AECI.



3

Distribución geográfica de la ayuda

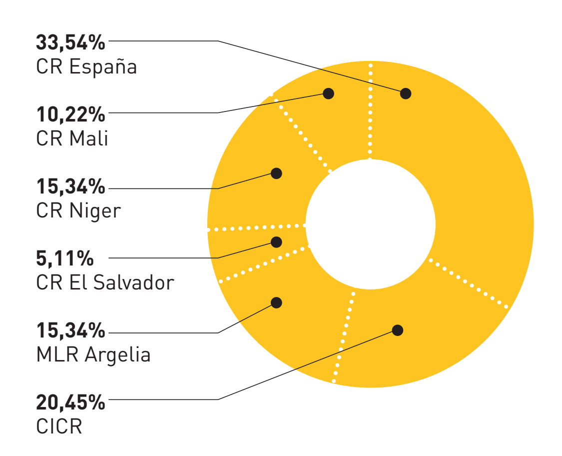
Así como vimos en el capítulo anterior que, sumando todos los fondos de la cooperación española, la respuesta al tsunami había sido la que mayores fondos había recibido, no es así en el caso de la AECI, donde África aparece en un lugar más destacado.

*f*17

Distribución de fondos dentro del Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja

Fuente: AECI.



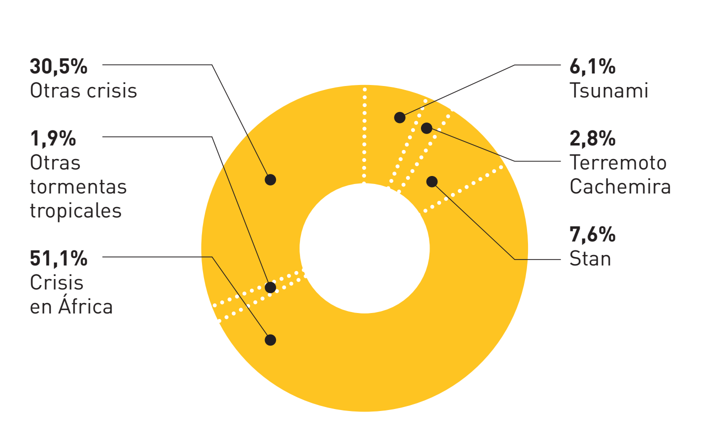


*f*18

Distribución del gasto por crisis

Fuente: AECI.





Uno de los objetivos era el compromiso con el África Subsahariana, y se ha conseguido que más del 50% de los fondos se hayan destinado a este continente:

*f*19

Evolución geográfica de los presupuestos de AH de AECI desde 2002 hasta 2005 (en euros)

Fuente: Elaboración propia con datos de la AECI.



Regiones	2002	2003	2004	2005
África Subsahariana	2.923.166,00	2.371.501,10	8.536.227,38	14.540.237,00*[1]
Asia	383.710,66	9.526.054,48	1.397.063,59	7.036.589,00
Centroamérica*[2]	1.419.855,69	1.780.117,82	1.804.038,85	4.355.574,81
América del Sur	2.306.213,22	713.268,22	756.819,41	3.301.000,00
Norteamérica*[3]	0,00	0,00	0,00	550.000,00

*[1]Incluyendo Argelia, la cantidad es de 16.741.237 euros.

*[2]Incluye Caribe.

*[3]Se debe a la ayuda por el huracán *Katrina*, la AECI no la consideró computable como humanitaria, siguiendo los criterios del CAD.

En una distribución por continentes y países tenemos:



Aportaciones de la AECI por continentes y países en AH 2005 (en euros)

Fuente: Elaboración propia con datos de la AECI, sistema de 14 puntos de 2005 presentado a ECHO.

Todas las aportaciones se han incrementado respecto a años pasados, pero es en África donde se experimenta un gran salto. De los nueve países (Sudán, Territorios Palestinos, Argelia, Guatemala, Colombia, Níger, Indonesia, Malí y Etiopía) que igualan o superan el millón de euros de ayuda, se encuentran cinco países africanos. Ha sido el continente más castigado en 2005 y el que más crisis olvidadas padece. Se siguen aportando fondos para las crisis permanentes de los territorios palestinos o la situación de los refugiados saharauis y destaca la participación en crisis de países donde la AH española no había hecho acto de presencia, como Vietnam o Haití.



África	
Argelia	2.201.000,00
Angola	981.782,00
Burundi	200.000,00
Chad	600.000,00
Rep. Dem. Congo	400.000,00
Costa Marfil	134.668,00
Eritrea	200.000,00
Etiopía	1.000.000,00
Guinea-Bissau	50.000,00
Liberia	444.117,00
Madagascar	250.000,00
Malawi	800.000,00
Malí	1.406.000,00
Mozambique	500.000,00
Niger	1.550.000,00
Sto. Tomé y Príncipe	35.176,00
Sudan	4.298.494,00
Darfur (Sudan)*	1.000.000,00
Uganda	200.000,00
Zimbabwe	490.000,00
Asia (incluida Asia Central)	
Afganistán	246.589,00
Indonesia	1.500.000,00
Pakistán	900.000,00
Territorios Palestinos	3.790.000,00
Sri Lanka	500.000,00
Vietnam	100.000,00
América Central (incluye Caribe)	
Bahamas	50.000,00
Costa Rica	43.000,00
El Salvador	525.000,00
Guatemala	1.947.199,00
Haití	645.190,00
Honduras	223.988,81
Nicaragua	921.197,00
América del Sur	
Bolivia	500.000,00
Colombia	1.801.000,00
PMA (Aportación)	1.000.000,00

*En las tablas de la AECI aparecen separados.

Un tema que generó cierta polémica en 2005 fue el de la actuación de las organizaciones humanitarias internacionales en las inundaciones de Nueva Orleans (EE. UU.) tras el paso del huracán *Katrina*. La AECI destinó 550.000 euros, que no han sido incluidos en el fichero de los 14 puntos de OCHA-ECHO por ser un país desarrollado, según los criterios de CAD y por tanto no computable a efectos de AOD. Pero ha sido la Agencia española quien ha corrido con los gastos, y nos parece bastante chocante que se done tanto dinero para este caso y apenas 200.000 euros para la crisis humanitaria de Uganda o los 28.107 euros para la fiebre de Marburg en Angola. Aparte de esto, los datos son esperanzadores en lo que respecta a la asignación de fondos en función de la gravedad de las crisis, como podemos ver en el anexo sobre los recursos según crisis.



La respuesta por crisis

4.1 Tsunami asiático

Fue el primer reto de la ayuda humanitaria española en 2005. No hay duda de que la llamada de solidaridad a la población española por el desastre del tsunami asiático produjo que muchas ONG no necesitaran pedir recursos económicos públicos, lo que no significa que no se coordinaran con la AECI, la cual fletó seis aviones con destino a Sri Lanka e Indonesia[25] que transportaron (entre otras cosas) 64 toneladas de ayuda humanitaria aportadas por varias instituciones españolas. (Para mayor información ver el capítulo 5 de este informe, dedicado a la respuesta española al tsunami.)

4.2 Huracán *Stan*

En octubre de 2005 se pudieron comprobar algunos de los retos del trabajo humanitario de la AECI. Su principal labor es la de coordinar más que la de contribuir con actuaciones directas[26] y, en Guatemala y El Salvador, parece que demostró alejarse del tópico "¿dónde quiere que lo dejemos?" y se acercó más a determinar las necesidades de las víctimas e intentar que llegara todo al mayor número posible de ellas. Esto es lo que se observa al mirar las notas informativas sobre la crisis del huracán *Stan*: hubo un afán de coordinarse con la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED)[27], así como con la embajada de España y la OTC en Guatemala. Estas oficinas técnicas empiezan a tener más relevancia en la respuesta a emergencias, y demuestran su efectividad al estar más relacionadas con instituciones nacionales, regionales y locales, evitando que la aportación de la ayuda humanitaria española pudiese crear vías paralelas de ayuda, aunque sería conveniente que aumentaran su capacidad elaborando planes de contingencia, mapas de recursos, etc., y así poder actuar con más independencia ante los desastres. Algunos cooperantes entrevistados nos han comentado que una cosa es coordinarse con la embajada española y otra esperar a ver si conviene operar en una zona o en otra según intereses. Ponerse a disposición de las instituciones locales es lo más recomendable, pero sin olvidarse de las ONG del país afectado, con las cuales se conseguirá una ayuda más neutral, imparcial y efectiva.

El coste total de la ayuda fue de 2.372.199 euros (incluyendo la aportación al Programa Mundial de Alimentos o PMA por valor de 1.097.199 euros). La mayor parte tuvo carácter bilateral, aunque 400.000 euros fueron concedidos como Ayuda Directa de Emergencia[28] a la OTC en Guatemala y a la Cruz Roja Salvadoreña, organizaciones que la gestionaron directamente.

Y hablando de colaboración, todavía no se ha realizado ningún avance sobre el "mecanismo de coordinación" prometido en la 15ª Cumbre Iberoamericana celebrada en Salamanca. Sería importante que España tomase la iniciativa en ese asunto y favoreciera la creación de una oficina integrada por profesionales humanitarios dispuestos a resolver a la hora de actuar durante las crisis algunos de los problemas derivados, para que los buenos deseos no se quedaran en papel mojado. Destacable fue el

25 En total fueron un Airbus 310, un Boeing 707, un Hércules C-130 y tres Boeing 757.

26 Según el art. 14 RD 3424/2000, el Estatuto de la Agencia establece que su función es la coordinación y la gestión de acciones de ayuda de emergencia y alimentaria.

27 Institución guatemalteca responsable a nivel nacional, regional, departamental y local de toda la gestión de la ayuda.

28 Unos 300.000 euros a la OTC de Guatemala y 100.000 euros a la Cruz Roja Salvadoreña.

esfuerzo de enviar dos especialistas del departamento del Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia de la AECI, uno a cada zona afectada, entre cuyas funciones estaban el refuerzo del trabajo, la coordinación y la distribución de la ayuda.

Relación del envío de material y personal a cargo de la AECI por el huracán Stan
Fuente: AECI.

Flete de dos aviones con ayuda humanitaria

- **Hércules 310** (Contratado con el Ministerio de Defensa) Fecha: 10 de octubre de 2005
Carga planta potabilizadora de agua, material de agua y saneamiento de la ONG Acción contra el Hambre (ACH), y transporte de un técnico de agua de la misma ONG.
Peso total 7 toneladas
Importe 121.690,49 euros
- **DC-8** (Contratado con el operador Kühne & Nagel, S.A., con destino a Guatemala y El Salvador) Fecha: 11 de octubre de 2005
Carga para Guatemala tres generadores eléctricos, palas, botas de agua, tiendas de campaña, alimentos infantiles, biberones, camillas, impermeables, mantas, tarpaulines (lonas de plástico), cubetas de plástico, medicamentos para ASECSA (contraparte de Farmamundi), y material de agua y saneamiento de la ONG Acción contra el Hambre. Desplazamiento al terreno de una persona del departamento del Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia de la AECI (11–21 de octubre de 2005). Funciones: refuerzo del trabajo llevado a cabo en la OTC con motivo de la emergencia, y coordinación (con la propia OTC, CONRED y las autoridades locales) de la recepción, almacenaje, transporte y distribución de la ayuda enviada desde España, así como de la visita a las zonas afectadas de S. M. la Reina Sofía.
Carga para El Salvador comida enlatada (judías blancas), juguetes, sábanas, mantas, camillas, botas de agua, palas y lonas de plástico. Desplazamiento al terreno de una persona del departamento del Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia de la AECI (11–21 de octubre de 2005). Funciones: refuerzo del trabajo llevado a cabo en la OTC con motivo de la emergencia, y coordinación de la recepción, almacenaje, transporte y distribución de la ayuda enviada desde España, así como de la visita a las zonas afectadas de S. M. la Reina Sofía.
Peso total de la carga para Guatemala
12 toneladas
Peso total de la carga para El Salvador
10 toneladas
Importe 237.600 euros

4.3 Terremoto en Cachemira

Debido a esta emergencia se pudieron comprobar dos aspectos. El primero fue la necesidad de recurrir a vuelos comerciales para abaratar costes, como se comprobará en la relación de la actuación al final del texto. Tanto la AECI como el Ministerio de Defensa usaron estos vuelos para el envío y el retorno de personal y material. Tiene el inconveniente de la inflexibilidad de las leyes internacionales de seguridad aérea; es lo que pasó cuando la compañía aérea quiso embarcar a los perros de rescate en la bodega del avión y los acompañantes se negaron a ello. En este caso se solucionó con insistencia y diplomacia, pero se debería tener en cuenta para una posible modificación de las leyes para futuras operaciones humanitarias, tanto en lo que respecta a animales de rescate como a ciertos materiales prohibidos actualmente en estos vuelos.

El segundo aspecto es el inevitable debate sobre las fuerzas armadas como actores humanitarios: tardaron más de quince días en llegar a la zona de Arjan, una de las más afectadas por el terremoto, debido a los recelos del Gobierno paquistaní para aceptar tropas extranjeras en su territorio, y bajo mandato de la OTAN. No se duda de su profesionalidad ni su voluntad en ayudar, pero una persona con uniforme militar siempre será vista, por poblaciones y autoridades locales, como algo hostil.

En cambio, a los equipos coordinados por la AECI les bastaron 48 horas para llegar. Obtuvieron cooperación de las fuerzas armadas paquistaníes, de las autoridades locales y de la población. Tan buena fue esa relación, que cuando llegaron las fuerzas armadas españolas fueron recibidas con los brazos abiertos. El personal de la Agencia española y de otras organizaciones humanitarias españolas ya lo habían organizado todo y habían hecho una labor magnífica. A la AECI, toda la operación le supuso una cantidad de 900.000 euros. Nuestras tropas llegaron a gastar 2.178.742 euros. El debate seguirá, sin duda alguna.

Relación del envío de material y personal a cargo de la AECI por el terremoto de Cachemira

Flete de varios aviones con ayuda humanitaria:

- **Boeing 757** (Viajes El Corte Inglés-Empty Leg)
  Fecha: 10 de octubre de 2005
  Carga tres perros rastreadores y material para desplegar dos hospitales de campaña (medicamentos, generadores, kits higiénico-sanitarios y material de comunicación).
  Peso 10 toneladas.
  Personal desplazado: 26 médicos y personal sanitario (9 del SUMMA 112, 6 de Detente Y Ayuda DYA y 11 del SAMUR), y 9 bomberos de Intervención, Ayuda y Emergencia de Valencia.
  Importe 180.000 euros
- **Ilyushin** (Agente Kühne & Nagel, S.A.)
  Fecha: 12 de octubre de 2005
  Carga dos ambulancias (aportadas por el SAMUR y el SUMMA 112), medicamentos (aportados por el SUMMA 112 y la Generalitat Valenciana, Farmacéuticos Mundi y el Ayuntamiento de Barcelona), palas, generadores eléctricos, tiendas de campaña, lonas de plástico, camillas y botas de agua, impermeables, ropa de bebé, mantas y camas de campaña.
  Peso 20 toneladas
  Importe 138.500 euros
- **Pasajes en varios vuelos comerciales para relevar a los equipos que se encuentran trabajando en el terreno** (38 personas van a Pakistán, y 35 regresan).
  Fecha: 19–23 de octubre de 2005
  Personal Asociación Intervención, Ayuda y Emergencias (6 voluntarios), Detente y Ayuda (8 voluntarios), 1 farmacéutico de la ONG Farmamundi, SAMMUR (14 técnicos), SUMMA 112 (9 voluntarios).
  Importe 157.310 euros
- **EC-Cargo** (Viajes El Corte Inglés)
  Fecha: 30 de octubre de 2005
  Carga raciones de comida, agua y plásticos aislantes donados por el SUMMA 112 y el SAMUR
  Peso 2.100 kgs
  Importe 7.476 euros
- **Boeing 757** (Viajes El Corte Inglés-Empty Leg.)
  Fecha: 2 de noviembre de 2005.
  Carga 6 toneladas de medicamentos (proporcionados por Farmamundi, con financiación de la Xunta de Galicia y la Junta de Andalucía), 990 mantas (adquiridas por la Embajada de Pakistán), y 1.500 sacos de dormir (adquiridos por la Embajada de Pakistán).
  Peso 10 toneladas
  Personal 40 personas transportadas de regreso del operativo
  Importe 175.000 euros
- **Desplazamiento al terreno de dos personas del departamento del Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia de la AECI, y una de la Dirección General de Cooperación con Países de África, Asia y Europa Oriental**, en las siguientes fechas: 12–26 de octubre de 2005; 10 de octubre hasta 3 de noviembre de 2005; 26 de octubre hasta 3 de noviembre de 2005.
  Coste (aproximado de desplazamientos, estancia y tareas de coordinación de la ayuda de emergencia en el terreno): 15.000 euros

5

Algunas conclusiones

No hay duda de que la puesta en marcha del Plan Director de la Cooperación Española 2005–2008 y el seguimiento de las pautas del formulario de los 14 puntos han sido los ingredientes mágicos para conseguir ese cambio que hablábamos al comienzo del capítulo. También hay que tener en cuenta que llevamos poco tiempo dentro de los preceptos de la GHD, pero es necesario un mayor esfuerzo clarificador a la hora de contabilizar lo que es AH y lo que, claramente, no lo es. No porque alguien diga que esta cantidad corresponde a actos humanitarios se contabiliza, *y pasamos a otra cosa...*

Debiera promoverse la realización de evaluaciones e incorporar a ellas los criterios que se han ido estableciendo como estándares en el sector. Sobre todo ahora, con la incorporación de otros actores que han comenzado a trabajar en ayuda humanitaria, esta cuestión se vuelve fundamental. El panorama humanitario español ha permanecido relativamente aislado de las iniciativas de mejora que desde hace más de una década se iniciaron en el sector humanitario. El conocimiento y uso del Código de Conducta de 1994, de Esfera, de ALNAP (Red de evaluación de la AH), de HAPI (Humanitarian Accountability Partnership), o de los procesos en OCHA (*clusters*, reforma del sistema humanitario) son escasos. Apenas se han evaluado proyectos humanitarios, y menos aún existe tradición de rendición de cuentas (no exclusivamente financiera o descriptiva, sino de resultados) sobre lo realizado, ni mecanismos de aprendizaje o explicación de buenas prácticas. Desde la DGPOLDE debe impulsarse esta tarea.

La AECI tiene que definir su *modelo* de actuación: cuándo hay que hacer actuación directa, cuándo a través de otros, qué capacidad logística es propia, capacidades de otro tipo, recursos humanos, profundizar en los sistemas de coor-

dinación entre actores, sus diversas funciones, y avanzar hacia un modelo que incorpore a todos ellos de un modo coherente. De esta manera, se podrían establecer protocolos de actuación ante emergencias con participación de la AECI, otros organismos de la Administración central, Administración descentralizada y ONG. Y una consecuencia directa sería la definición y creación de una Unidad de Acción Humanitaria: infraestructuras, logística, etc. Solo así podremos pasar de un debate ideológico a una discusión sobre criterios de eficacia, idoneidad, valor añadido, etc.

Es imprescindible el reconocimiento del liderazgo del MAEC-AECI, lo que contribuirá a la mejora de la coordinación entre los diversos órganos de la Administración central. Debe haber una sola cabeza que coordine los movimientos de las demás partes; alguien que disponga de un *teléfono rojo* de emergencias que dé la voz de alarma y entonces los demás sepan perfectamente cual es su función y lo que deben hacer. Es fundamental aclarar los papeles en esta materia del Ministerio de Defensa, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y otros en menor medida. De igual modo con Protección Civil (Ministerio del Interior), Protección Civil ¿va a ver limitada sus funciones? ¿Quién coordinará a esas unidades cuando salgan al exterior? Hay interés por saber qué va a ocurrir con la Unidad Militar de Emergencias (UME). Es esencial un mayor fortalecimiento de la capacidad de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), para que puedan trabajar con una mayor independencia, imparcialidad y neutralidad. En definitiva, se les pide a los dirigentes de la Administración que, si quieren trabajar en el mundo humanitario, piensen más en *salvar vidas* y en cómo mejorar los dispositivos públicos de prevención y respuesta.

Las reformas institucionales que se emprendan deben dar la posibilidad de aportar sus medios y capacidades a todos los actores interesados, siempre y cuando sean respetuosos con los marcos ético, jurídico, institucional y de procedimientos que son propios de la AH. No se trata de ser corporativo sino de mantener lo que tiene de distintivo la AH.

Con las ONG hay que concretar sistemas de colaboración no solo para la financiación, sino para otras cuestiones como información, sistemas de alerta, formación... Ahora bien, respecto a la financiación quedan sin resolver algunas cuestiones como definir unos mecanismos de financiación específicos y previsibles para las ONG. La única vía de acceso a fondos de la AECI es la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP) que se abre varias veces al año. Sus plazos y procedimientos hacen que no sea la forma más adecuada para responder a situaciones de crisis. En el Plan Director se apuesta por nuevos instrumentos como acuerdos marco con ONG humanitarias con cierta experiencia y algunos se han iniciado en 2005, así como crear una lista de trabajadores humanitarios vinculados en convenios con ONG u otros actores que puedan actuar de inmediato según las necesidades y la emergencia. De esta manera, se conseguirían unos protocolos concretos de actuación, facilitando criterios que favorecerían una mayor coordinación, imparcialidad y neutralidad. Aunque la Agencia tiene previsto continuar con convenios marco con organizaciones humanitarias, no está muy avanzado el asunto de cómo determinar los mecanismos de acreditación (por sectores, veteranía...), y cómo (y quién) realizará el seguimiento y la evaluación de los proyectos. Un modelo a seguir podría ser la creación de un fondo español de ayuda de emergencia con participación de numerosas entidades, o iniciativas similares al DEC (el Disaster Emergency Committee del Reino Unido) de llamamientos y financiación conjunta con otros actores, cooperación descentralizada, fondos.

Estas conclusiones, junto a las de otros actores, son para una mejora de la calidad que debería ir unida a una creciente especialización de nuestra AH sectorialmente (agua y saneamiento, salud, protección, infancia...) estimulando la profundización del saber hacer y el valor añadido que cada actor pueda dar al conjunto. Los recursos humanos son fundamentales en AH y tienen algunas especificidades respecto a los de cooperación al desarrollo (perfiles profesionales, duración de misión, seguridad, etc.), y ahora, una vez que está aprobado el Estatuto del Cooperante deberían abordarse cuestiones como formación, reciclaje, disposiciones específicas... Pero en el asunto de la calidad deben implicarse todos los actores (organizaciones –estatales, internacionales y no gubernamentales–, afectados, etc.) y debe entenderse que no solo con más recursos se conseguirá más calidad. Los recursos son necesarios junto a la profesionalización y el cumplimiento de los principios básicos de la AH: humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, sin olvidar el respeto a la dignidad de las personas afectadas.

No hay duda de que todavía queda mucho por debatir y, sobre todo, concretar. Pero, debemos darnos prisa... Como diría el castizo, ¡es lo que tiene trabajar en AH!

.Capítulo 5.

La crisis del tsunami: donaciones millonarias, retos en la respuesta*

* Capítulo elaborado por **Lucía Fernández**, **Agustín Moya** y **Soledad Posada**, de DARA.

1

Introducción

El tsunami de diciembre de 2004 será recordado durante mucho tiempo como la catástrofe humanitaria que produjo la mayor movilización internacional de recursos públicos y privados. La magnitud del desastre, con más de 200.000 víctimas mortales en el transcurso de pocas horas y más de 1,5 millones de desplazados en una extensa área que abarcó 14 países, y la cobertura mediática facilitada por la alta presencia de turistas provistos de videocámaras que recogieron sobrecogedoras imágenes, desencadenaron una respuesta mundial sin precedentes.

El sistema internacional de ayuda desplegó medios y recursos para atender las necesidades humanitarias y de rehabilitación y reconstrucción. La gran cantidad de agencias involucradas en intervenciones en las zonas afectadas por el tsunami y una respuesta del público millonaria en donaciones a ONG caracterizó la respuesta sobre el terreno. En total se movilizaron más 13.500 millones de dólares en ayuda internacional.[29]

Todo ello propició que dos meses después del tsunami un gran número de organizaciones, dedicadas en su mayoría a la acción humanitaria, se reunieran en Ginebra con el fin de valorar la respuesta internacional a la catástrofe. De esta manera, el 23 de febrero de 2005 se constituyó la Coalición para la Evaluación del Tsunami[30] (TEC, en sus siglas en inglés), formada por más de 40 agencias, entre ellas las del sistema de las Naciones Unidas con mandatos relacionados con la acción humanitaria, el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, diversos Gobiernos donantes y ONG internacionales. Tras intensos meses de trabajo, el informe de síntesis global de las evaluaciones de la TEC se presentó en julio de 2006.

La iniciativa de la TEC representa el estudio de respuesta humanitaria más amplio desde la evaluación de Ruanda de 1996, que analizó la respuesta internacional tras la guerra civil y el genocidio de 1994, en el que se calcula que murieron entre 500.000 y 800.000 personas. También es la primera vez desde entonces que el sector de la acción humanitaria y el desarrollo ha querido analizarse a sí mismo desde una perspectiva global. El proceso de la TEC se difundió a través de la plataforma de ALNAP, [31] que congrega a actores y donantes interesados en mejorar la calidad de la acción humanitaria a través de la evaluación.

La idea de la TEC consistió en crear un proceso común que incluyera las distintas colaboraciones de las agencias mediante evaluaciones de la respuesta al tsunami. De esta manera, se trató de optimizar el aprendizaje en el sector y al mismo tiempo evitar la duplicación de esfuerzos y solapamientos entre las evaluaciones de agencias individuales. Otro fundamento de la TEC radicó en aunar esfuerzos para identificar de manera sistemática los problemas recurrentes de la acción humanitaria, con un análisis de las políticas más que de la ejecución.

De forma más concreta, la evaluación de la TEC se centró en un enfoque transversal y comprehensivo para abarcar los diferentes aspectos de la respuesta tras el tsunami desde el punto de vista humanitario, de socorro, de reconstrucción y de desarrollo. En definitiva, el propósito de la TEC era el de poner en marcha mecanismos y procedimientos para establecer que en el futuro las evaluaciones tengan un enfoque coordinado que facilite el compartir las lecciones aprendidas de los diferentes actores dentro de los sectores de la ayuda humanitaria y el desarrollo.

Como punto de partida, el estudio sobre la respuesta al tsunami se dividió en **cinco evaluaciones temáticas:**

- la coordinación entre agencias, dirigida por la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA);
- la valoración de las necesidades, dirigida por la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Centro Internacional para la Migración y la Salud (ICMH) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE);
- el impacto en las capacidades nacionales y locales, dirigida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el All India Disaster Mitigation Institute (AIDMI);

29
Esta cantidad, más elevada que toda la ayuda humanitaria en 2005, incluye tanto ayuda de emergencia como a la reconstrucción de medio largo plazo.

30
http://www.tsunami-evaluation.org.

31
Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action, http://www.alnap.org.

- la vinculación de los esfuerzos de rescate y socorro inicial a la rehabilitación y al desarrollo, dirigida por la Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional (ASDI);
- la respuesta financiera de la comunidad internacional, dirigida por la Agencia Danesa de Cooperación Internacional (DANIDA).

Cada evaluación temática contó con una gestión y estructura diferentes. Las tres primeras –coordinación, valoración de necesidades y capacidades locales– pudieron beneficiarse de la gestión por parte de un comité constituido por varias agencias, mientras que las dos evaluaciones restantes fueron dirigidas por representantes de los departamentos de evaluación de las agencias a su frente, ASDI y DANIDA, respectivamente.

Los informes sobre la respuesta española a la operación de emergencia y ayuda tras el tsunami realizados por DARA,[32] se enmarcan en el bloque temático dedicado a la financiación, el más complejo de los cinco. Abarca estudios independientes para cada donante oficial de importancia (Alemania, Australia, Canadá, la Comisión Europea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Irlanda, Japón, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia) y los cuatro países más afectados (Indonesia, Sri Lanka, la India y Tailandia). Sobre cada uno de los países se llevaron a cabo evaluaciones de la financiación oficial, la del público, las donaciones de las empresas y la financiación de las ONG para intervenir en las zonas afectadas por el maremoto. Adicionalmente se analizaron los flujos financieros dentro del sistema de las Naciones Unidas y en el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. En total, el estudio sobre la financiación de la respuesta a la crisis produjo 32 informes.

2

La financiación española

Desde el punto de vista de los recursos puestos a disposición de la intervención humanitaria tras el tsunami, las evaluaciones sobre el caso español siguieron las directrices acordadas en el seno de la TEC. Se realizaron cuatro evaluaciones independientes que cubrieron las siguientes cuestiones:

- En la evaluación de la respuesta oficial se prestó particular atención a la conformidad de la financiación y la toma de decisiones con los principios de la Buena Donación Humanitaria (Good Humanitarian Donorship, GHD) impulsados desde el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. El informe pretendió también documentar y analizar el volumen de las donaciones oficiales españolas, comprobar si las promesas iniciales de ayuda se llegaron a materializar en los diez primeros meses tras el tsunami, así como analizar el envío de productos en especie, particularmente artículos militares y farmacéuticos.
- La evaluación de la financiación a las ONG tuvo por objeto describir y analizar la respuesta de las ONG españolas. Sin pretender ofrecer una recopilación exhaustiva de cifras finales sobre los fondos recaudados, refleja cómo se financió y articuló dicha respuesta en términos de procesos de toma de decisiones y de elaboración y presentación de informes.
- Para la evaluación de la financiación del público se fijó como objetivo tratar de comprender la motivación y la naturaleza de la gigantesca demostración de generosidad y sus implicaciones. También recoge datos sobre la cobertura mediática de la catástrofe y ofrece instrumentos analíticos valiosos para entender por qué se produjo una reacción tan rápida por parte del público.
- El propósito de la evaluación de la financiación de las empresas era cuantificar y analizar los donativos realizados por las grandes empresas públicas y privadas para las intervenciones de ayuda tras el tsunami, explorando la naturaleza de sus donativos.

A continuación se recogen brevemente las conclusiones más relevantes de las cuatro evaluaciones sobre la respuesta española. Al igual que el resto de los informes sobre financiación, cubren hasta el fin de septiembre de 2005 y no valoran la implementación de las intervenciones sobre el terreno.

32
Informe de la financiación oficial española: http://www.daraint.org /nueva/docs/SpainTECESP.pdf,
Informe de la financiación de las ONG españolas: http://www.daraint.org/nueva/docs/ONG-TECESP.pdf,
Informe de la financiación del público español: http://www.daraint.org/nueva/docs/Public-TECESP.pdf,
Informe de la financiación de las empresas españolas: http://www.daraint.org/nueva/docs/CorporateTE-CESP.pdf.

2.1
La respuesta oficial

La respuesta financiera oficial española al tsunami involucró oficialmente a cinco ministerios, 14 comunidades autónomas y un buen número de Gobiernos provinciales y municipales. Esto es fiel reflejo de la fragmentación del sistema español de ayudas. Cada nivel de la Administración (local, provincial, autonómica y nacional) cuenta con sus propios presupuestos para cooperación internacional y acción humanitaria de emergencia.

La fragmentación del sistema presenta ventajas e inconvenientes para la financiación de la acción humanitaria. Por un lado se pierde eficacia y eficiencia al incrementar la carga administrativa de la gestión de los fondos. Además, las administraciones locales suelen requerir que las ONG beneficiarias de subvenciones tengan sedes locales. De esta manera se dirige una parte de la financiación hacia organizaciones locales que no necesariamente cuentan con las capacidades más adecuadas para realizar ayuda de emergencia.

Por otro lado, los procedimientos administrativos de las instancias locales y regionales suelen ser más flexibles que las nacionales, lo que permite una respuesta más rápida y ajustada a las situaciones de emergencia. En concreto, la AECI no cuenta con políticas, procedimientos ni mecanismos compatibles con las necesidades específicas (de flexibilidad y rapidez) para la financiación de ayuda humanitaria. Al mismo tiempo, los intereses políticos internacionales de la administración descentralizada son menores que los de la administración central, permitiendo una mayor imparcialidad e independencia de las actividades de las ONG.

Tradicionalmente, la ayuda humanitaria ha representado menos del 4% de la AOD española. A pesar de la voluntad manifestada de incrementar la cantidad y la calidad de la AOD (a un 0,5% del PIB antes de 2008 y, de esto, un 7% destinado a ayuda humanitaria), las previsiones presupuestarias para 2005 no contemplaban más que el 3% para acción humanitaria.

En la reacción inmediata de España ante la catástrofe del tsunami hubo cuatro centros de toma de decisiones:

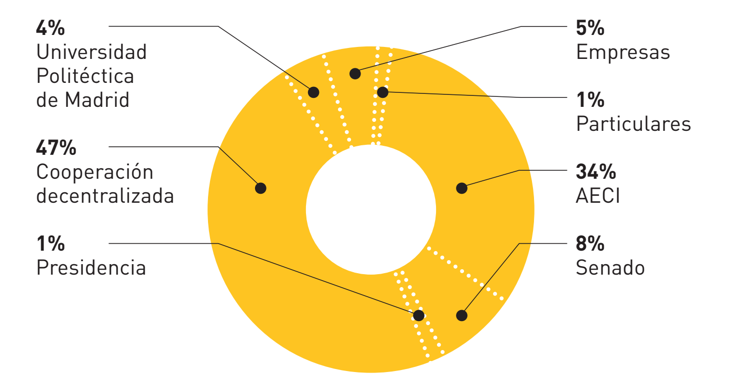
- La AECI, con el respaldo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), decidió financiar con cargo a su presupuesto humanitario el transporte aéreo de ONG y equipos de emergencia; y gestionó casi 1,4 millones de euros para este fin a partir del 28 de diciembre de 2004. Asimismo, la AECI asumió las tareas de coordinación en España.

*f*21
Origen de los fondos administrados por la AECI
Fuente: DARA. Informe de la Financiación Oficial Española (p.21)



Origen de los fondos administrados por la AECI para sus operaciones directas tras el Tsunami (en euros)

AECI	463.548,07
Senado	110.000,00
Presidencia (Departamento de Seguridad)	9.655,00
Comunidad Autónoma de Cantabria	10.500,00
Ciudad Autónoma de Ceuta	50.000,00
Comunidad Autónoma de Galicia	120.000,00
Ciudad Autónoma de Melilla	50.000,00
Universidad Politécnica de Madrid	50.000,00
Ayuntamientos y corporaciones locales	430.702,63
Empresas	62.500,17
Particulares	14.351,45
Ayuda humanitaria en especie (valor aproximado de 64t) enviadas por ONG, etc.	600.000,00
TOTAL	**1.971.257,32**
TOTAL en efectivo	**1.371.257,32**

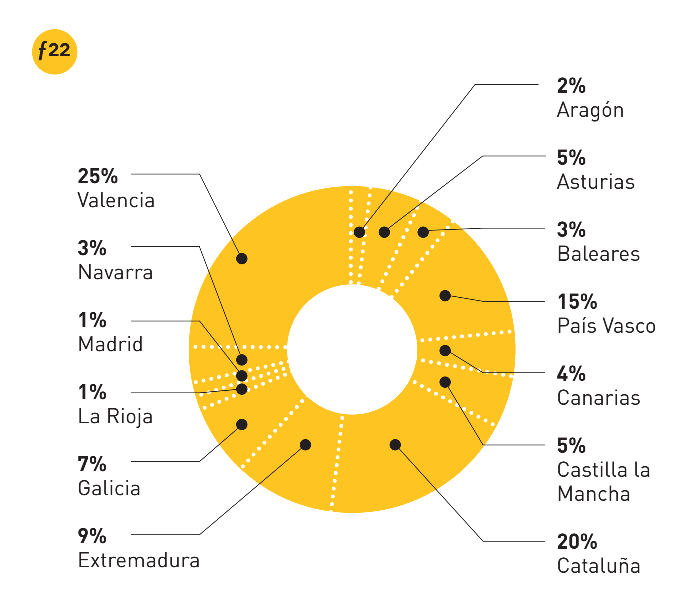


- El Consejo de Ministros, que asignó 50 millones de euros en créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo) para los países afectados por el tsunami.[33] De este modo se dio continuidad al modelo conocido como *Hércules + FAD*, empleado en otras ocasiones por la ayuda humanitaria española.
- La cooperación descentralizada, que decidió asignar parte de sus presupuestos de cooperación internacional a la respuesta humanitaria tras el tsunami. Dichas entidades o bien canalizaron su ayuda a través de la AECI (661.202 euros en este caso), o financiaron directamente (con 5,5 millones de euros) a ONG españolas, a los costes de sus equipos de emergencia locales con los suministros necesarios y a agencias de la ONU.

*f*22

Origen de la financiación descentralizada, por Comunidad Autónoma

Fuente: DARA. Informe de la Financiación Oficial Española (p.20)



33 De estos 50 millones de euros en créditos FAD, hasta 2 millones son en forma de subvenciones, pero condicionadas al uso de bienes y servicios españoles, y 48 millones consisten en créditos blandos.

- La Presidencia del Gobierno, que el 7 de enero –11 días después del Tsunami–,[34] decidió que se desplegaran tropas españolas en la región para que el Ejército español fuera parte activa de la respuesta al desastre. Se calculó que el coste de la operación sería de 7,8 millones de euros y acabó ascendiendo a 8 millones.

Frente a este complejo sistema de ayuda, se debe destacar que en España no se utiliza la evaluación de manera sistemática como herramienta de aprendizaje, rendición de cuentas y transparencia. Los estudios internacionales, como el *Humanitarian Response Review*, no suelen incluir a España en sus análisis, debido a la carencia de documentación disponible.

España no acude con la frecuencia deseable, ni participa de un modo suficientemente activo, a los foros internacionales dedicados a fomentar la eficacia de la ayuda, la armonización, la ordenación y otras prácticas apropiadas. Además, en general, no se da la suficiente importancia al aprendizaje dentro del sistema de ayuda.

Igualmente, la Administración pública no parece asumir la responsabilidad y el deber de responder con prontitud a las solicitudes de entrevistas o información ante ejercicios de revisión y/o evaluación como el realizado al amparo de la iniciativa internacional de la TEC.[35]

La fragmentación y complejidad del sistema de ayuda lleva inevitablemente a un cierto grado de doble contabilidad. Por otro lado, se debe destacar que, en un primer momento, los 50 millones de euros en créditos FAD se incluyeron en el sistema de 14 puntos del Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO) como ayuda humanitaria. También se citaron en la decisión sobre financiación de ECHO en enero de 2005, alzando a España en ese momento al primer puesto de donantes ante el tsunami, pese a que el desembolso efectivo de los fondos está sujeto a las condiciones de los FAD y en ningún caso pudieron ser utilizados para financiar ayuda de emergencia.

España forma parte de la iniciativa de la GHD desde 2004, pero aún no cuenta con un plan de puesta en práctica de los principios de la GHD. El Plan Director 2005–2008 contempla el fortalecimiento de la acción humanitaria española, pero las actuales políticas, estructura institucional y mecanismos de financiación hacen que la puesta en práctica de estos principios resulte muy complicada. No obstante, se aprecia una voluntad política de avanzar en este sentido y es posible que la proyectada reforma de la AECI, al amparo de la recientemente aprobada ley de Agencias, permita conciliar la teoría y la práctica en un futuro no demasiado lejano.

En la respuesta al tsunami hubo algunos aspectos relevantes, en cuanto a los principios de la GHD, que se señalan a continuación:

- Principios y objetivos humanitarios:
  - La mencionada fragmentación del sistema de acción humanitaria favoreció la multiplicidad de actores y equipos de emergencia, con las consecuentes dificultades de coordinación y reducción de eficiencia.
  - Los organismos financiadores de la acción humanitaria no exigen a las ONG el conocimiento y cumplimiento de la Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en casos de desastre del Proyecto Esfera, ni las ONG las aplican en la práctica de manera voluntaria en la mayoría de los casos.
  - La AECI no ha desarrollado acuerdos de colaboración con las ONG especializadas en acción humanitaria, ni un conjunto de prácticas similar al que sí existe con la ayuda al desarrollo.

- Flexibilidad y marco temporal:
  - La reacción de la AECI fue considerada rápida, ya que el primer vuelo fletado aterrizó en Sri Lanka tres días después del tsunami. El Ministerio de Defensa envió cinco aviones y 85 miembros del personal militar antes de la llegada del buque Galicia a Indonesia. Este zarpó de España el 15 de enero, llegó a Indonesia el 8 de febrero (44 días después del tsunami) y permaneció allí durante 46 días.
  - Solo en junio de 2005 pudo la AECI poner fondos a disposición de las ONG para ayuda humanitaria, a través de su Convocatoria Abierta Permanente. Otros Gobiernos autónomos, como Castilla-La Mancha, Cataluña y Navarra, sí han desarrollado procedimientos más rápidos y flexibles, compatibles con la ayuda humanitaria.

34
Un retraso similar es el que se produjo con ocasión de la respuesta a las inundaciones de Mozambique en el 2000. El Gobierno español anunció su participación en la operación India-Mike el 1 de marzo, dos semanas después de la solicitud de ayuda del Gobierno mozambiqueño.

35
Este parece ser un problema habitual en la Administración española, como refleja el estudio publicado en 2005 *Transparencia y Silencio. Estudio sobre el acceso a la información en España*, realizado por Sustentia y Open Society Justice Initiative.

- Financiación basada en necesidades:
  - En general la respuesta ofrecida se basó más en la disponibilidad de oferta que en la necesidad demandada. Los medios desplegados se centraron en el sector salud, en el que hubo una reconocida saturación de equipos mientras que en otros sectores hubo necesidades no cubiertas.
  - Existe una limitada capacidad de valoración e identificación de necesidades y la acción humanitaria se basó en la información suministrada por la embajada en Yakarta y los informes de la ECHO.

- Participación de los beneficiarios y capacidad local:
  - La ayuda española no contaba con tradición de trabajo en las áreas afectadas por el tsunami (con la excepción de algunas regiones de la India), ni se apoyó en los organismos de las Naciones Unidas para canalizar ayuda, por lo que la capacidad para garantizar la participación de los beneficiarios estuvo muy limitada.

- Preparación y mitigación ante desastres:
  - Pese a que el Plan Director 2005-2008 considera la prevención un elemento fundamental de la acción humanitaria, dentro del sistema español de ayudas no existe una línea presupuestaria concreta disponible para este fin. Vínculos con la recuperación y el desarrollo: La ayuda oficial prestada no previó ninguna vinculación entre las fases de socorro y de reconstrucción.

- Coordinación con la ONU:
  - España no ha proporcionado ninguna financiación a la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), ni a otros organismos de coordinación.

- Repercusiones en otras crisis:
  - La catástrofe del tsunami no tuvo que competir con otras actividades para conseguir financiación, ni la respuesta restó recursos a otras actividades de acción humanitaria. La proporción de las asignaciones de ayuda humanitaria en respuesta al tsunami del Océano Índico representa el 12% del presupuesto de la AECI para ayuda humanitaria en 2005.

- Previsibilidad y flexibilidad:
  - La financiación estatal española, en términos generales, no es flexible. Las ONG no pueden esperar que el Estado español libere fondos en un momento concreto, ya que los desembolsos están sujetos a un calendario fijo y a un procedimiento de licitación pública. Las excepciones son los fondos que pudieron proporcionar algunas agencias de ayuda descentralizadas.

- Llamamientos y Plan de Acción:
  - Con la excepción del ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, que contribuyó a un proyecto ONU/Habitat de reconstrucción de viviendas en Sri Lanka, España no ha respondido al llamamiento oficial de las Naciones Unidas. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja no recibió fondos a través de la financiación estatal española, y las aportaciones a los organismos de la ONU suponen algo menos de cuatro millones de euros, distribuidos entre un contrato de la AECI con la FAO firmado a finales de octubre de 2005 para ayuda alimentaria, por valor de dos millones de euros, y la entrega de 1,5 millones de euros del Ministerio de Medio Ambiente al PNUMA.

- Capacidad de respuesta y acción humanitaria civil:
  - La respuesta de emergencia se identificó con el modelo Hércules+FAD, limitándose a suministrar transporte aéreo, una línea de crédito y efectivos militares, porque estos son los capítulos de la ayuda que estaban dotados de medios y presupuesto.
  - La AECI posee escaso personal que trabaje en la AH y no dispone de una base de datos de expertos independientes a los que pueda movilizar con rapidez. Por ahora no existe un plan general para emergencias, y ni las ONG ni el personal de la agencia han recibido formación especializada en AH.
  - La rigidez de los procedimientos juega en contra del fomento de la intervención civil y a favor de la intervención con medios militares, lo que en la mayoría de las situaciones se debe considerar como el último recurso para una situación de emergencia civil.
  - Pese a que la AECI es la agencia coordinadora de todos los esfuerzos de ayuda humanitaria, sus sistemas y mecanismos de supervisión no cuentan con capacidades suficientes para ejercer estas tareas con la máxima eficacia.

- Evaluación:
  - España no participó en la iniciativa internacional de la TEC, ni forma parte de ALNAP, que agrupa a los principales donantes y agencias humanitarias.
  - La actuación directa de las agencias en la provisión de ayuda humanitaria, que ha sido la opción preferida, necesita ser objeto de evaluación. Esta forma de trabajo es una respuesta habitual del sistema de ayuda en todas sus instancias, tanto en la AECI como en el caso de la cooperación descentralizada. La AECI no ha llevado nunca a cabo una evaluación en el ámbito de la acción humanitaria, ni tiene previsto (hasta la fecha) examinar su actuación en el contexto del tsunami. De igual modo, la intervención militar

debería ser evaluada a la luz de criterios de eficiencia y ventaja comparativa.

- Transparencia financiera y rendición de cuentas:
  - En ocasiones, tanto la AECI como otros ministerios y la administración descentralizada contabilizan como recursos propios los canalizados que proceden de fuentes tanto públicas como privadas (como por ejemplo las donaciones de particulares en cuentas corrientes). Igualmente, en muchas ocasiones, al sufragar el coste del transporte de materiales y suministros se añade a este coste el valor de la mercancía transportada, con independencia de su origen. Estas dos costumbres se oponen claramente a las buenas prácticas informativas y, pese a no constituir evidencia, pueden despertar dudas sobre transparencia.

La toma de decisiones estuvo en gran parte influida por la enorme cobertura mediática que tuvo el suceso y la respuesta de la sociedad española en su conjunto. Tal y como sucedió en muchos otros países, el Gobierno marchó a remolque de la respuesta ofrecida por la sociedad. A medida que crecían las donaciones privadas de la gente, los Gobiernos se vieron obligados a incrementar sus respuestas iniciales. La respuesta inicial fue la conocida fórmula de Hércules+ FAD, a la que se añadió después el operativo militar, pese a que en la fecha en que se tomó la decisión el Gobierno indonesio ya había establecido un límite a la estancia de tropas extranjeras en Banda Aceh.

El Gobierno español tiene la capacidad de transmitir, tanto dentro de España como ante los medios de comunicación internacionales, que es un importante donante de ayuda humanitaria. Sin embargo, esta imagen es ficticia ya que los créditos FAD no son reconocidos como ayuda humanitaria por el sistema de 14 puntos del Comité de Acción Humanitaria (a fecha de 16 de septiembre de 2005 los FAD no computaban en él). Esto es algo que la mayor parte del público desconoce y que el Gobierno utiliza para mejorar su imagen, sabiendo que el desembolso efectivo de los fondos está sujeto a condiciones muy específicas para un uso de reconstrucción y no de ayuda humanitaria. Debido a estas condiciones, es difícil pensar que Indonesia vaya a poder hacer uso de una parte sustantiva de esos 50 millones de euros. Para el resto de los agentes de la ayuda oficial, la visibilidad es reconocida como un factor clave de sus actividades.

2.2 La financiación de las ONG

La evaluación de la financiación de las ONG en la crisis después del tsunami se basó en datos de 22 organizaciones. Nueve de ellas colaboraron directamente con el estudio, mientras que la información relativa a las 13 restantes se recabó a través de los datos publicados por la Coordinadora de ONG para el Desarrollo España (CONGDE) y sus respectivas páginas web.

De acuerdo con la información recabada, estas ONG reunieron la extraordinaria cantidad de 89,2 millones de euros para hacer frente a su respuesta al tsunami. La mayor parte de los fondos, concretamente el 87%, fueron donados por ciudadanos particulares. Las ONG también recibieron donaciones de empresas (el 2% del total), poniendo de relieve el carácter predominantemente privado de la respuesta. Ante la gran respuesta del público, las organizaciones no vieron la necesidad de solicitar fondos oficiales para financiar sus actividades en las zonas afectadas por el tsunami. Así, apenas el 10% del dinero canalizado para el tsunami se originó en diversas entidades de la cooperación descentralizada (CC. AA., Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos), un 1% en ECHO y el 0,36% restante fue aportado por la AECI.

*f*23
Origen de los fondos en la respuesta al tsunami

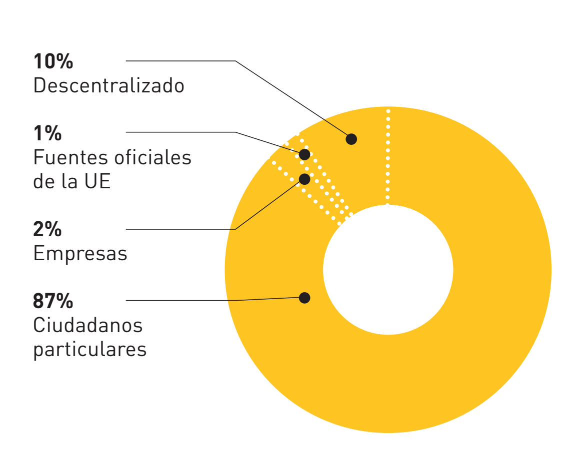
Fuente: DARA. Informe de la Financiación de las ONG Españolas (p.15)

La distribución de los fondos entre las ONG fue muy desigual. Seis organizaciones acumularon el 91% de los recursos. La televisión demostró una capacidad de movilización extraordinaria, que se demostró clave en la canalización de donaciones hacia la Cruz Roja Española. El canal de televisión privado Antena 3 dedicó espacio publicitario del 4 al 11 de enero en favor de la Cruz Roja Española, mostrando en todos sus programas la información necesaria para hacer donaciones a través de mensajes SMS, además de producir una gala especial para el mismo fin. El resultado fue que dicha organización acumuló el 45% de los fondos movilizados para la crisis provocada por el tsunami.

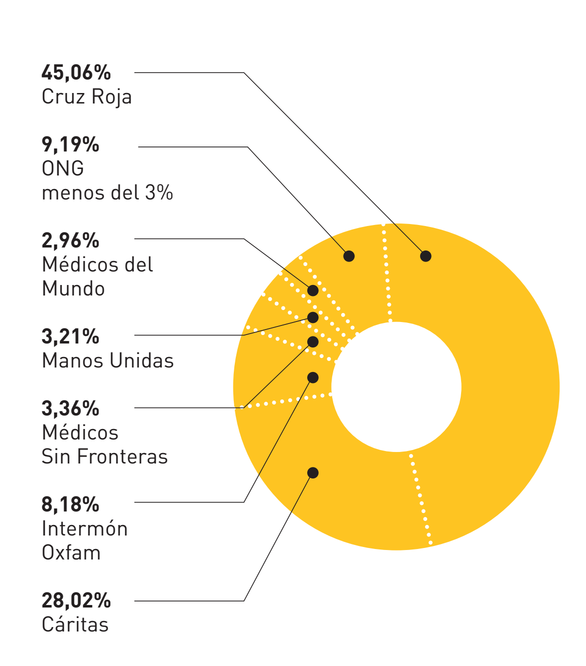
*f*24
Distribución de los fondos recaudados por las ONG españolas

Fuente: DARA. Informe de la Financiación de las ONG Españolas (p.13)

*f*23



*f*24



En total, las donaciones realizadas a través de SMS superaron los ocho millones de euros, cantidad inaudita especialmente teniendo en cuenta que la legislación española limita a un euro el importe que se puede donar por este medio. De cualquier forma, incluso en el caso de la ONG que más recaudó a través de mensajes de móvil, la Cruz Roja, el 65% de los fondos recabados se recibió mediante transferencia bancaria, seguidos de SMS (23%), llamadas telefónicas (8%) e internet (2%).

En la fecha en la que se produjo el tsunami, el 26 de diciembre, muchas organizaciones tenían en marcha las campañas de recaudación de fondos que ya son tradicionales en Navidad, por lo que la mayoría no vio la necesidad de poner en marcha nuevas estrategias destinadas a la consecución de recursos adicionales para las zonas afectadas por el tsunami, al margen de la colocación de *banners* (pancartas) en sus páginas web.

La afluencia de fondos particulares destinados específicamente a la zona del tsunami pudo causar dificultades en algunas organizaciones, que cuentan con la campaña de Navidad para financiar buena parte de sus costes estructurales a través de donaciones no vinculadas a programas concretos. No obstante, casi todas las opiniones recogidas entre las ONG coinciden en señalar que el tsunami tuvo una influencia positiva en su base de donantes, generando como consecuencia un aumento en su número de socios.

Aunque el 75% de los fondos destinados a la zona del tsunami se recibió antes del final del mes de febrero de 2005, las ONG españolas dedicaron una pequeña parte de su respuesta a la fase de emergencia (el 14%), reservando el grueso de los recursos para labores de reconstrucción a medio o largo plazo. Los sectores en los que se pretendía concentrar las actividades de las ONG españolas en el momento de realizar el estudio, eran la reconstrucción de escuelas, hospitales y medios de vida que, según afirmación de las propias ONG, constituían las prioridades de acuerdo al análisis realizado de las necesidades en las áreas afectadas.

No obstante, la falta de un consenso acerca de la definición de los sectores de intervención hace imposible valorar cuantitativamente las prioridades establecidas por las organizaciones. Esta falta de acuerdo no es una dificultad específica de las ONG españolas, sino que es característico de la cooperación internacional a nivel global.

La tabla siguiente resume los ámbitos de actividad de las organizaciones analizadas según quedan recogidos en la definición de su misión o su planificación estratégica. Sirve como elemento indicativo de las áreas en las que era previsible que las ONG españolas trabajaran en las zonas afectadas por el tsunami.

*f*25

Distribución de ONG por ámbito de actividad

Fuente: DARA. Informe de la Financiación de las ONG Españolas (p.9)

*f*25

Total ONG	**Cooperación para el desarrollo (planificación a largo plazo)**						**Emergencias y acción humanitaria (intervenciones de 6 meses)**
	Salud	Educación	Infraestructura (agua, saneamiento, vivienda)	Fomento de capacidades y desarrollo social	Comercio justo	Seguridad alimentaria	
13	**8**	**7**	**6**	**7**	**1**	**3**	**9**

Las organizaciones planificaron su respuesta de acuerdo con su tamaño y estructura. Así, las ONG que forman parte de redes internacionales especializadas en acción humanitaria trabajaron en coordinación con las estructuras internacionales de su red aportando personal y recursos en general al esfuerzo común. Otra categoría de ONG está conformada por organizaciones que también están integradas en asociaciones internacionales, pero cuyo mandato no es específicamente humanitario. Las organizaciones de este grupo han apoyado desde sus sedes las labores de los miembros locales de la red y el desplazamiento de personal desde España se ha limitado a abordar cuestiones determinadas de asistencia técnica o control presupuestario. Por último, las ONG de estructura más simple y, en general, con una capacidad de movilización menor, enfocaron su trabajo en las zonas afectadas por el tsunami identificando contrapartes locales o sumándose al esfuerzo de otras organizaciones con presencia local.

Es importante señalar que, hasta el momento de la crisis del tsunami, las ONG contaban con una presencia muy limitada en Asia. Así, de las organizaciones analizadas, la que más actividad concentraba en el continente solamente aglutinaba allí el 36,70% de su gasto. La media del gasto en Asia apenas llegaba al 13,02%, frente al 27,95% destinado a África y el 49,72% de América Latina. Es razonable pensar que el esquema de intervenciones planificado tras el tsunami puede dar lugar a un cambio en el centro de actuación de las ONG españolas, desplazando parte del peso de América Latina como foco de actividad.

La distribución por países de las actividades planificadas por las ONG tras el tsunami concede una mayor importancia a Indonesia (aglutina el 32% de los recursos), Sri Lanka (el 23%), e India (16%), donde hasta entonces se concentraba el grueso de la presencia previa de ONG españolas en Asia.

Por último, cabe recordar que el planteamiento de la evaluación, centrado en aspectos relativos a la financiación de las ONG y al destino de sus recursos, no permite valorar, entre otros criterios, la relevancia y la eficacia de sus intervenciones en el terreno.

2.3 La respuesta del público

Al margen de la evaluación de la financiación de las ONG, se realizó también un detallado estudio sobre la respuesta de la población española al tsunami. Este estudio se basó, por un lado, en una encuesta sobre una muestra de 2.000 encuestas realizadas telefónicamente y, por otro, en un análisis de la cobertura mediática ofrecida por los medios de comunicación, fundamentalmente radio y televisión.

Existe un acuerdo unánime en que la respuesta de la población ante el tsunami fue de enorme solidaridad. Sin embargo, un análisis conciso de la respuesta, realizado casi un año después de la catástrofe, revela una serie de aspectos que caracterizan con un mayor grado de detalle esta respuesta.

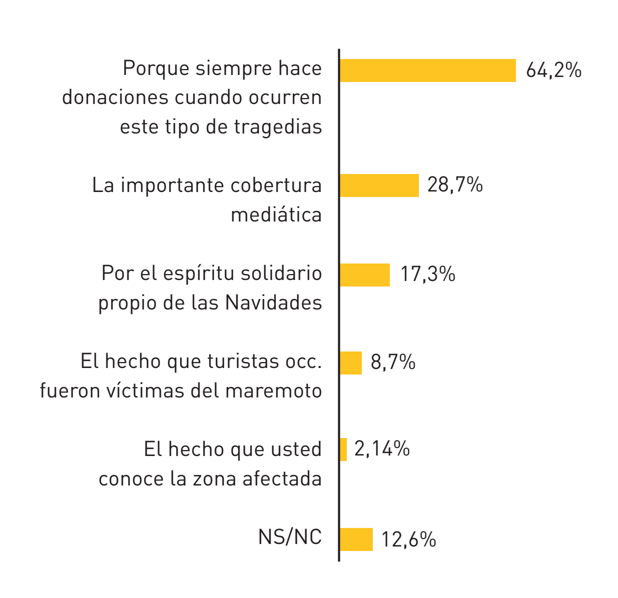
Una de las conclusiones fundamentales de este estudio es que, evidentemente, hubo una reacción de enormes proporciones ante el desastre, pero el núcleo de los ciudadanos particulares que hicieron donativos parece estar constituido por donantes habituales a causas humanitarias, movilizados en este caso por la dimensión de la tragedia y la cobertura de los medios de comunicación. Del 65% de ciudadanos que afirmaron haber colaborado en la campaña del tsunami, casi la misma proporción adujo que realiza donaciones siempre que se producen catástrofes.

f26

Factores que influyeron en la decisión de los españoles de hacer una donación

Fuente: DARA. Informe sobre la Financiación del Público Español (p.11)



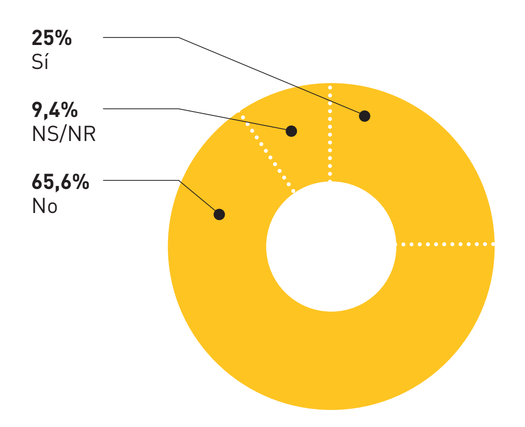


Por otro lado, de los resultados de la encuesta se desprende algo que en el sector se intuye de manera implícita desde hace tiempo: la sociedad española no demanda una mayor información sobre el uso de los fondos, ni muestra una especial preocupación por la idoneidad o rendición de cuentas de la ayuda prestada con su apoyo. La donación, y el convencimiento de que las agencias humanitarias realizan su labor, resulta suficiente justificación en sí misma, sin provocar mayor interés sobre eficiencia, eficacia o impacto a largo plazo.

*f*27

¿Le interesaría recibir información sobre cómo se ha utilizado su donación?

Fuente: DARA. Informe sobre la Financiación del Público Español (p.18)



Las ONG no estaban coordinadas en una única plataforma y tampoco fueron capaces de transmitir sus propios mensajes a la opinión pública de manera coordinada. Sin embargo, la magnitud de los donativos y la importancia y rapidez de la movilización han sentado un precedente para las complejas relaciones entre los ciudadanos, las organizaciones humanitarias y los medios de comunicación. En este sentido, el tsunami probablemente abrirá nuevas perspectivas para los actores solidarios en el futuro.

El estudio subraya la importancia del papel desempeñado por los medios de comunicación en la respuesta popular, al liderar la puesta en marcha de campañas de recaudación de fondos y dirigir los flujos de fondos a algunas ONG. El tratamiento que los medios dieron a la crisis tuvo un impacto evidente en la respuesta urgente y solidaria de los ciudadanos.

Del análisis de la cobertura de los medios parece deducirse que el carácter participativo de la televisión y la radio proporcionaron un factor añadido para impulsar los donativos. El público se implicaba en debates, y la competencia por las donaciones y las actualizaciones sobre las cantidades donadas se convirtieron en parte de la noticia (un acontecimiento dentro del acontecimiento). La televisión fue determinante en las campañas.

Los medios no tuvieron dificultades para cubrir la crisis del tsunami: no había implicaciones políticas ni situación de conflicto armado, y la catástrofe afectó casi exclusivamente a poblaciones muy empobrecidas en países en desarrollo. Además, la enorme presencia de turistas europeos en la zona facilitó la aparición de gran cantidad de imágenes impactantes tomadas por videoaficionados.

Aunque es difícil medir el impacto que la respuesta al tsunami pudo haber tenido sobre otras emergencias humanitarias, la importancia de la cobertura mediática suele imponer dónde se gasta el dinero. Sin embargo, el estudio de DARA no ofrece datos que confirmen que la respuesta al tsunami haya reducido la asistencia a otros beneficiarios con necesidades a largo plazo, lo que algunos funcionarios de la ONU denominan *tsunamis silenciosos*, como la crisis de Darfur.

2.4 La respuesta de las empresas

El estudio sobre la financiación de las empresas trató de comprender la motivación de las compañías para realizar donaciones y la naturaleza de la financiación facilitada. Las conclusiones se basan en la información facilitada por las 63 empresas contactadas por ser miembros del índice Ibex 35 o estar incluidas en el informe 2005 del Observatorio de la Acción Social elaborado por el Instituto Empresa y Sociedad. De ellas, un total de 24 (38 %) realizaron donaciones destinadas a paliar la catástrofe provocada por el tsunami.

*f*28

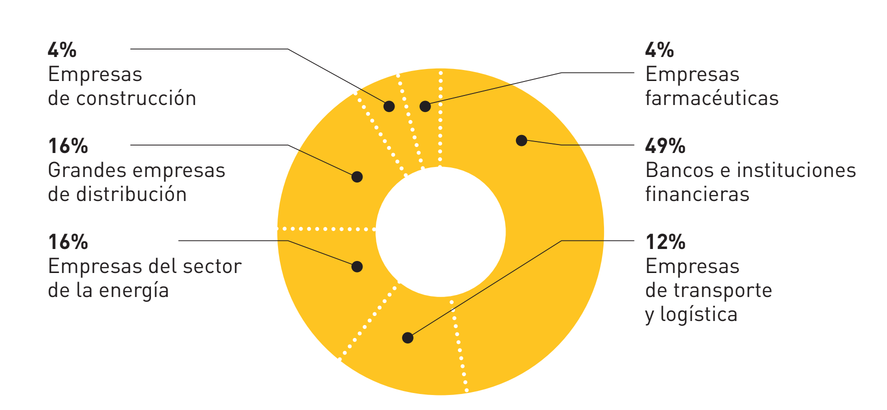
Donativos de empresas españolas, por sector

Fuente: DARA. Informe sobre la Financiación de las Empresas Españolas (p. 8)

A pesar de que en muy pocos casos las empresas accedieron a proporcionar respuesta a todas las preguntas recogidas en el cuestionario enviado, la evaluación ha podido extraer conclusiones sobre la caracterización de las donaciones humanitarias de las grandes empresas españolas.

Una de las conclusiones más destacables es la falta de transparencia e incluso claridad interna acerca de las donaciones. En los casos en los que las empresas se prestaron a proporcionar información para el estudio, en ocasiones fue difícil para ellas reunir datos cohesionados sobre las donaciones realizadas en la crisis del tsunami. La mayoría de las empresas consultadas carece de una política de comunicación clara respecto a sus actividades filantrópicas y, por otro lado, no parecen guardar registros contables que reflejen inequívocamente las partidas donadas. De hecho, ninguna de las compañías explicó de qué partida presupuestaria se tomaron los fondos.

*f*28



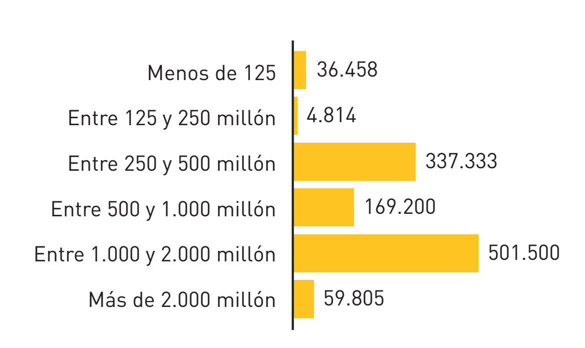
El 75% de las donaciones fueron monetarias frente al 25% de ofrecimientos de experiencia técnica, productos o herramientas como teléfonos por satélite o espacios gratuitos en medios de comunicación. En total, según los datos facilitados por las empresas, se donaron más de cuatro millones de euros a organizaciones humanitarias y de cooperación al desarrollo. Sin embargo, la evaluación de la financiación de las ONG españolas realizada en el marco de la TEC concluye que las ONG recibieron 1,8 millones de euros de las empresas. La discrepancia de las cifras facilitadas por unos y otros puede explicarse por varios factores. Por un lado, algunas empresas donaron directamente a agencias multilaterales como UNICEF, OCHA y el PMA, o a la cooperación descentralizada. Por otro, no todas las ONG facilitaron datos sobre las contribuciones de empresas, por lo que seguramente la cifra resultante de sumar los fondos corporativos declarados por las empresas infravalore las donaciones.

Intermón-Oxfam fue el primer destinatario de fondos empresariales, con 918.000 euros (el 23% de las donaciones), seguida de la Cruz Roja Española (651.120 euros, un 16%), la Agencia Valenciana de Ayuda Humanitaria (600.000 euros, 15%), el Fondo Vasco de Cooperación (400.000 euros, 10%) y Medicus Mundi Andalucía (320.000 euros, 8%). Organizaciones con mandato humanitario y de reconocida trayectoria como Médicos del Mundo, Acción Contra el Hambre o Save the Children recibieron cantidades significativamente inferiores, seguramente debido a que las donaciones espontáneas de particulares cubrieron sus necesidades de financiación y por tanto las ONG no se dirigieron al sector empresarial en busca de fondos adicionales.

La mayor parte de las empresas (el 40%) realizó donativos de entre 10.000 y 100.000 euros; el 23% donó entre 100.000 y 250.000 euros; el 20% menos de 10.000 euros; y el 17% entre 500.000 euros y un millón de euros. La cuantía de las donaciones empresariales no parece estar en relación directa con los beneficios obtenidos. Según los datos proporcionados para el estudio, las empresas más generosas, con una donación media de 501.500 euros, fueron las que obtuvieron beneficios entre 1.000 y 2.000 millones de euros. Las empresas más "ricas", con beneficios por encima de los 2.000 millones de euros, donaron tan solo 59.805 euros de media.

*f*29
Donativo medio de las empresas españolas en relación con sus beneficios en el 2004
Fuente: DARA. Informe sobre la Financiación de las Empresas Españolas (p. 8)





Las entrevistas realizadas en varias empresas pusieron de relieve que el principal motivo para la escasa cuantía de las donaciones corporativas es que España no tiene grandes intereses económicos en la zona. Aunque las empresas que aportaron fondos para paliar la crisis del tsunami negaron que la ayuda respondiera a estrategias comerciales, aquellas que no hicieron donaciones sí alegaron que la región azotada por el tsunami no se encontraba entre sus prioridades.

Si descartamos la motivación comercial, tampoco es fácil encontrar razones evidentes para los donativos de las empresas. La mayoría de las que donaron no cuentan con políticas definidas de contribuciones a crisis humanitarias, por lo que la crisis del tsunami constituyó una excepción. Significativamente, tampoco se observó que trataran de sacar provecho de las realizadas después del tsunami a través de campañas de marketing publicitando sus donaciones ante la opinión pública. Por otro lado, los incentivos del sistema fiscal para fomentar las donaciones filantrópicas tampoco son significativos: un 35% de deducción fiscal, frente al 60% de Francia, el 100% de Estados Unidos, o el 130% de Portugal.

La motivación principal de las donaciones corporativas españolas parece deberse más bien a cuestiones de política interna. En el caso del tsunami, en muchas empresas fueron los propios trabajadores los que promovieron colectas de dinero para enviarlas a los damnificados de la catástrofe, lo que supuso un incentivo para que los directivos decidieran destinar oficialmente una cantidad similar o superior. El 30% de las empresas entrevistadas informó de esta circunstancia en su organización.

3
Conclusiones

El tsunami de diciembre de 2004 es un caso muy particular de emergencia humanitaria por la magnitud del desastre, la cobertura mediática que suscitó y la movilización de recursos privados donados a ONG. Estos últimos permitieron a algunas organizaciones actuar de forma independiente respecto a las agencias donantes, tanto la AECI como la cooperación descentralizada. La magnitud de las donaciones parece reforzar el papel de las ONG como actores de la cooperación frente a las entidades oficiales y reduce en buena parte su carga de trabajo al no tener que cumplimentar informes de seguimiento para los donantes gubernamentales.

Al margen de esta circunstancia, la respuesta española al tsunami puso de manifiesto una vez más las debilidades del sistema humanitario español. En resumen, una gran parte de los actores con competencias directas o indirectas en cooperación continúa ignorando las especificidades de la acción humanitaria según los estándares internacionales establecidos. En consecuencia:

- la mayoría de los mecanismos de financiación existentes no son lo suficientemente flexibles para las intervenciones de acción humanitaria;
- la coordinación de esfuerzos sigue siendo insuficiente para evitar la multiplicación de actores en el terreno y la duplicación de los trabajos;
- la toma oficial de decisiones clave para la respuesta a una crisis se dispersa entre varios ministerios, dejando sin resolver, entre otras cuestiones, criterios claros para ofrecer la intervención de las fuerzas armadas;
- algunas ONG sin experiencia específica en el sudeste asiático recibieron fondos privados que les comprometen a realizar intervenciones en las zonas afectadas por el tsunami y en sectores para los que no tienen capacidad demostrada;
- los medios de comunicación, especialmente la televisión, cumplieron un papel crucial en la movilización de recursos privados. pero sin embargo el gran público no demuestra interés en conocer detalles sobre el uso de sus contribuciones, liberando a las ONG de la deseable rendición de cuentas ante los financiadores de sus intervenciones;
- finalmente, las donaciones corporativas no integran las donaciones destinadas a paliar crisis humanitarias dentro de sus políticas de responsabilidad social.

La evaluación de aspectos operacionales de las acciones de ayuda puestas en marcha tras el tsunami ayudaría a los actores a identificar buenas prácticas para superar algunos de los retos a los que se enfrenta la acción humanitaria española. Entre tanto, es razonable proponer una reflexión para, ante una crisis humanitaria, responder a la pregunta ¿de quién es la emergencia?

.Capítulo 6.

Níger: hambre a la espera de desarrollo*

*
Artículo elaborado por **Paula Farias**, presidenta de MSF-España.

1

Introducción

Para muchos observadores la grave crisis nutricional que asoló Níger en 2005 tenía una explicación sencilla: se podía achacar a las condiciones naturales adversas (la sequía y una plaga de langostas) que habían mermado las cosechas del año anterior. Es una explicación cómoda para restar toda responsabilidad a las distintas autoridades, tanto nigerinas como internacionales. Mirándolo bien, sin embargo, más allá de una supuesta fatalidad de origen natural, la crisis fue ante todo el fruto de una mala gestión humana. Una gestión que antepuso el desarrollo a largo plazo a las necesidades urgentes a corto plazo. Una forma de sacrificar las vidas de hoy con el hipotético objetivo de mejorar las del mañana.

2

Faltaba el dinero, no los alimentos

Es cierto que durante el verano de 2004 las lluvias fueron escasas. A esta mala temporada siguió además una importante plaga de langostas que afectó a toda la región del Sahel. Las cosechas, sin embargo, no fueron tan malas como muchas veces se dio a entender. Según el propio Gobierno de Níger, las cosechas del 2004 fueron inferiores en un 10% a la media de los cinco años anteriores. Pero seguían siendo unas de las mejores cosechas de la historia del país y estaban compensadas por el excedente de 2003, un año récord, muy lejos del supuesto desastre agrícola que, según la versión oficial, era la causa de que millones de nigerinos se vieran amenazados por el hambre.

Lo que realmente faltaba en Níger –y sigue faltando– no eran los alimentos, sino el dinero. Muchas familias, sencillamente, no disponían de los medios para comprar unos alimentos que en realidad nunca llegaron a agotarse. Incluso en agosto de 2005, el mes más duro de la crisis, mientras miles de niños en estado de desnutrición severa entraban cada semana en los centros nutricionales de MSF, todavía podían verse en los principales mercados grandes cantidades de cereales. El problema era su precio, prohibitivo para la mayor parte de la población.

3

Las zonas fértiles, las más afectadas

Otro aspecto revelador de esta crisis es que las zonas más afectadas por la desnutrición fueron las de Maradi y Zinder, regiones fértiles del sur, conocidas como el granero del país. Al contrario de la zona agro-pastoral, más al norte, donde la mayor parte de la producción agrícola es de autoconsumo y la crisis fue menor, el sur se rige cada vez más por una economía de mercado. Los pequeños productores venden la mayor parte de su producción de mijo –la dieta básica de los nigerinos– a grandes comerciantes en el momento de la cosecha, cuando los precios están bajos. Pero se quedan con poco dinero, insuficiente para afrontar gastos imprevistos o comprar mijo durante los meses antes de llegar a la siguiente cosecha, cuando los precios están en máximos.

Según un estudio del Instituto Nacional de Estadísticas de Níger, el 80% de la población de la provincia de Maradi vive por debajo del umbral de la pobreza. Las cifras son similares en Zinder (71%). Al ser muy dependientes del mercado para el suministro de alimentos, esta mayoría de pobres que viven en las regiones teóricamente más ricas del país son los primeros que sufren por la subida de precios. Este es otro elemento que hace pensar que el problema de Níger no es tanto el volumen de la cosecha como su reparto. Dicho de otra forma: el país no sufre tanto de la escasez de producción agrícola como de la falta de acceso de la población a alimentos suficientes en cantidad y cali dad.



Una crisis anunciada

A este error de diagnóstico de la crisis se sumó otro error en el tratamiento. En la primavera de 2005 ya se podían observar signos anunciadores de una grave crisis nutricional. Durante los primeros meses del año se trató en los centros nutricionales de MSF al triple de pacientes que en el mismo periodo de años anteriores. Muchas familias ya agotaron sus reservas de cereales en aquella época –seis meses antes de la siguiente cosecha– y tuvieron que empezar a vender ganado para comprar alimentos.

Según una investigación nutricional realizada por MSF en abril de 2005 en comunidades del norte de las provincias de Maradi y Tahoua, uno de cada cinco niños padecía desnutrición. Para los menores de cinco años, las tasas de desnutrición grave eran del 2,4% (norte de Maradi) y del 2,9% (norte de Tahoua). En ciertas comunidades la tasa de desnutrición grave llegaba al 6%. El umbral de emergencia de mortalidad para los menores de cinco años (2 muertes por 10.000 niños al día) ya quedaba superado en algunas comunidades.

Pero, además, se podía esperar en aquel momento que la tasa de desnutrición iba a aumentar en los meses siguientes. El periodo crítico en Níger va de junio a octubre. En estos meses coinciden los dos principales factores causantes de la desnutrición: el agotamiento de las reservas de alimentos –las nuevas cosechas no llegan hasta octubre– y el pico de enfermedades como la diarrea y el paludismo, coincidiendo con la estación de las lluvias.

En junio de 2005, al inicio de este periodo llamado de *soldadura*, se admitían ya a más de 1.000 niños por semana en los programas de MSF en todo el país. Aunque gracias a la presencia de médicos y de servicios de cuidados intensivos se conseguía reducir la mortalidad, entre 10 y 15 niños morían cada semana en los centros nutricionales de MSF.

5 Una respuesta inapropiada

A pesar de esta situación alarmante, la respuesta a la emergencia fue mínima e inapropiada. Hasta julio de 2005 los responsables de la ayuda internacional (los países donantes y las agencias de la ONU) apoyaron la decisión del Gobierno nigerino de hacer pagar a los afectados un precio reducido por los alimentos, alegando que la ayuda gratuita desequilibra el mercado, crea dependencia y va en contra de los esfuerzos de desarrollo. En cuanto a los créditos en especies a los campesinos –otra respuesta aplicada por el Gobierno– no dejaban de ser una ayuda por la que había que pagar, ya que los 300 kilos de mijo que, como máximo, se ponían a disposición de las familias durante los meses más difíciles debían devolverse tras la cosecha.

Desde el final de los años ochenta, se acusa a la ayuda nutricional de emergencia de frenar el desarrollo económico, considerado como la única solución frente a la persistencia de las hambrunas en el África subsahariana. Los esfuerzos nacionales e internacionales se concentran, pues, sobre la estimulación del crecimiento económico para llevar a la desaparición, o incluso la erradicación, de las formas extremas de pobreza vinculadas con la desnutrición. Pero, a pesar de los esfuerzos realizados, no se ven resultados: según las Naciones Unidas, entre 1990 y 2002 el número de personas subalimentadas en el África subsahariana ha aumentado en 34 millones. En realidad, el importante aumento de la productividad y de la producción agrícola no conlleva, para muchas familias pobres, un mejor acceso a una alimentación adecuada. La economía crece, la vida política se democratiza, pero los ingresos de los más pobres siguen siendo insuficientes para evitar la desnutrición aguda, especialmente entre los niños menores de tres años.

La crisis de Níger del 2005 es el perfecto ejemplo de estas políticas. Parecía más importante respetar los imperativos del desarrollo a largo plazo que salvar vidas de forma urgente. Aunque el Gobierno y los donantes reconocían la existencia de una crisis nutricional, a la hora de tomar medidas la negaban. Dejaban que fueran las ONG las que se encargaran de la distribución gratuita de alimentos, mientras ellos se preocupaban de proteger el mercado. Como resultado de la política de venta subvencionada de alimentos aplicada por el Gobierno nigerino, la gente más necesitada no se benefició de la ayuda. Simplemente no tenía el dinero para pagar siquiera el precio reducido.

Durante una investigación sobre seguridad nutricional llevada a cabo en cuatro localidades del departamento de Keita a finales de mayo de 2005, MSF constató que la ayuda no llegaba a las personas más necesitadas. En teoría, este departamento de la provincia de Tahoua debía recibir 300 toneladas de cereales al mes a partir de noviembre de 2004. Pero, a principios de mayo de 2005, apenas habían llegado 700 toneladas en total, tres veces menos de lo previsto. En estas cuatro comunidades, entre un 60 y un 100 % de las familias no habían podido comprar mijo a precio moderado, esencialmente por dos razones: la falta de medios (para un 45 %) o la lejanía del punto de venta. En cuanto a quienes pudieron comprarlo, consiguieron entre 20 y 70 kilos de mijo por familia, una cantidad solo suficiente para entre 4 y 14 días de consumo.

A las pocas cantidades de comida se añadía el problema de la calidad nutritiva de los alimen-

tos, muy baja. Durante la misma investigación en el departamento de Keita, cerca de la mitad de las familias entrevistadas aseguraron no ingerir más que una comida al día, compuesta únicamente de agua y mijo. El consumo de leche, niebe (alubias) y aceite vegetal se había reducido mucho, mientras que el de alimentos de recolección silvestre, como el anza (una planta silvestre de fruto muy amargo), había aumentado. Esta dieta, pobre en nutrientes, supone una ración insuficiente de calorías para los niños en pleno crecimiento, así como para los adultos que trabajan en el campo.

6

Atención médica de pago

Otro factor agravante de la crisis fue que la atención médica en Níger es de pago. En 2005 la tarjeta sanitaria costaba 500 francos CFA (0,75 euros) y el precio de la consulta para los niños variaba entre los 300 y los 600 francos CFA (entre 0,45 y 0,9 euros). Además, aunque las medicinas son oficialmente gratuitas, debido a la falta de disponibilidad de genéricos a menudo se prescriben tratamientos de marca a un precio prohibitivo. La mayoría de las familias con niños desnutridos, las familias más pobres, no disponían de los miles de francos necesarios para curar a sus hijos. En el hospital de Tahoua, en abril de 2005, MSF calculó que los gastos para atender a un niño desnutrido alcanzaban los 15.000 francos CFA de media (unos 23 euros), una suma fuera del alcance de la mayoría en un país como Níger, que ocupa el último puesto en el índice de desarrollo de la ONU.

Para hacer frente a una crisis como la que se vivió en 2005, la atención médica gratuita para los menores de cinco años era esencial. Enfermedades como la diarrea y el paludismo aumentan en la estación de las lluvias, y los niños que no sean atendidos pueden caer en la desnutrición. Y a la vez, los niños desnutridos son más vulnerables a estas enfermedades que pueden agravar su estado. Pero además de representar una barrera económica infranqueable para las familias más pobres, los centros de salud de Níger no disponían de material para detectar la desnutrición ni de alimentos terapéuticos adaptados ni de una reserva de medicamentos suficiente.

7

Reacción tardía

Fue solo a finales de julio, después de que los medios occidentales empezaran a difundir imágenes de niños famélicos, cuando las autoridades nigerinas y las agencias internacionales empezaron a distribuir alimentos gratuitos. Pero insistieron en su error inicial, pensando que se trataba de un problema de producción y no de reparto de alimentos. La ayuda se dirigió a las zonas donde las cosechas de 2004 habían sido peores, en la zona agro-pastoral, olvidándose del sur fértil donde los casos de desnutrición aguda eran más numerosos.

Tras un viaje a Níger a finales de agosto de 2005, el secretario general de la Naciones Unidas, Kofi Annan, admitió en un artículo que la respuesta había sido errónea: "La comunidad internacional no supo hacer la diferencia entre una situación clásica –un país pobre que lucha por cubrir las necesidades de su población– y una verdadera situación de emergencia".

A lo largo de 2005, MSF trató en sus centros nutricionales a más de 62.000 niños desnutridos graves. Entre finales de agosto y principios de septiembre, en el pico de la crisis, llegaron a ingresar más de 3.000 niños por semana en los distintos centros de la organización en el país. Según una investigación retrospectiva realizada por MSF en la región de Zinder en septiembre, la tasa de mortalidad infantil desde el principio del año era dos veces superior al umbral de la emergencia (4,1 muertos por 10.000 personas por día).

8
Lo positivo de la crisis

Si algo positivo se puede sacar de la crisis de 2005 es que la estrategia de tratamiento de la desnutrición aplicada por MSF y otras organizaciones dio resultados muy alentadores. Se demostró in situ que ya era posible evitar la muerte de un gran número de niños desnutridos graves. Entre los más de 62.000 niños tratados por MSF –una de las mayores operaciones nutricionales jamás realizada– hubo una tasa de curación del 90%, un 5% de abandono del tratamiento y una tasa de mortalidad del 3,3%.

El objetivo de los programas nutricionales de MSF en Níger era reducir la mortalidad asociada a la desnutrición aguda ofreciendo apoyo nutricional y atención médica gratuita en las zonas más afectadas por la crisis. Los niños admitidos en los programas recibieron alimentos terapéuticos, alimentos especiales (harina enriquecida) y, al recibir el alta, raciones familiares (mijo, alubias y aceite).

En el éxito de la estrategia la clave fue el tratamiento ambulatorio de la mayoría de los niños. Puesto en marcha en 2003, este sistema permite reducir las hospitalizaciones que no sean estrictamente necesarias. Se hospitaliza a los niños que llegan con una desnutrición compleja (con complicaciones médicas severas y/o anorexia). Los otros quedan con sus familias y toman el tratamiento en casa, con un seguimiento médico semanal en un centro cerca de casa. Este sistema, que permite tratar a un número mucho mayor de niños, se ha hecho posible gracias a un avance médico: los alimentos terapéuticos listos para el uso, que se pueden conservar durante varios meses. El niño toma este alimento directamente en raciones individuales sin que se requiera añadir agua ni usar otro recipiente.

9
La crisis continúa

Cada año Níger vive una situación de emergencia pediátrica con un pico en el medio del verano, durante los meses anteriores a la nueva cosecha. Antes del verano de 2005, la oferta de tratamiento para los niños con desnutrición grave era muy reducida, técnicamente obsoleta y económicamente fuera del alcance de la mayoría de las familias afectadas. La crisis de 2005 habrá servido, por lo menos, para revisar el protocolo nacional de tratamiento de los casos severos de desnutrición con la integración de los avances recientes en esta materia.

Desde un punto de vista político y científico, la crisis ha significado un cambio de enfoque del tratamiento de las crisis nutricionales. MSF y otros han demostrado que era posible tratar a un gran número de niños con desnutrición grave. El Gobierno nigerino y las agencias internacionales han revisado su estrategia y se han podido observar algunos cambios positivos en el terreno. En 2006, además, MSF ha empezado a tratar de forma sistemática en todos sus programas a los niños desnutridos moderados. La idea es tratar a los niños antes de que estén graves y en peligro de muerte.

.Capítulo 7.

El complejo reto humanitario de las *misiones integradas**

*

Artículo elaborado por
Laurence Thieux, investigadora del IECAH,
y **Francisco Rey**, codirector del IECAH.

1

Introducción

Las *misiones integradas* constituyen actualmente un nuevo paradigma dominante a la hora de concebir las operaciones de paz en el marco de las Naciones Unidas. Este nuevo modelo surgió en la década de los noventa en respuesta a una mayor complejidad de las crisis en las cuales la ONU y otras organizaciones internacionales han intervenido.

En efecto, durante la década de los noventa se ha podido observar un mayor protagonismo de las Naciones Unidas en la gestión de los conflictos que han estallado o se han agravado en ese período, acompañado por un proceso paralelo de reforma interna por parte de una institución que, a pesar de sus debilidades y contradicciones internas, ha ido consolidando y diversificando sus instrumentos de gestión de crisis hasta convertirse en determinadas situaciones en un actor ineludible de la gestión global de los conflictos.

Sin embargo, la evolución general de los conflictos en el mundo está resaltando la fragilidad de este tipo de respuestas. El 50% de los países en situación de post conflicto violento recaerían en los 5 años, siendo una de las principales causas de la recaída la falta de fondos para el periodo de reconstrucción.[36] La configuración de una respuesta global a la complejidad de las situaciones de conflicto armado integrando una amplia gama de instrumentos de variada índole (económico, político, militar e incluso humanitario) se ha ido imponiendo como el modelo a seguir por la comunidad internacional.

La aparición de las llamadas *nuevas guerras* y la globalización de las amenazas a la seguridad han acelerado un cambio en la forma de concebir las estrategias de seguridad. En este contexto la acción humanitaria ha ido adquiriendo un nuevo protagonismo al ser percibida por los distintos actores como un instrumento útil para servir distintos objetivos estratégicos. Una de las frases que sin duda caracteriza mejor este cambio de percepción es la tristemente famosa definición de Colin Powell de las organizaciones humanitarias como "fuerzas multiplicadoras y parte esencial del equipo de combate de EE. UU.".

Más allá de los beneficios que la AH puede acarrear en las estrategias desarrolladas para ganar el corazón y las mentes (*hearts and minds* en la jerga habitual en los ejércitos) de las poblaciones, los objetivos de seguridad están reorientando o redefiniendo el papel de la ayuda en general de acuerdo con un proceso que Mark Duffield llamó la radicalización del desarrollo. La seguridad se ha convertido en un nuevo polo de gravedad de todas las políticas, canalizando los recursos y condicionando las otras políticas y estrategias de desarrollo.

En este contexto, el protagonismo de las Naciones Unidas en la gestión global de los conflictos ha conocido fuertes altibajos. Se han dado rotundos retrocesos, como se ha podido observar con la mal llamada "guerra global contra el terrorismo", nuevo lema para justificar experiencias bélicas y estratégicas en Iraq o Afganistán. Sin embargo, cabe constatar que estas operaciones unilaterales y sin legitimidad y legalidad internacional han fracasado por varios motivos y están, de alguna manera, reforzando la idea de que solo la vía multilateral parece acertada para tratar los graves problemas de seguridad que asolan el mundo.

Es en este contexto en el que debemos situar y analizar la emergencia de nuevas aproximaciones a la gestión de crisis y más particularmente a las operaciones de paz. Frente a un mundo cada vez más complejo y para hacer frente a situaciones de conflictos armados donde intervienen una gran variedad de actores, nacionales o internacionales, políticos, militares o humanitarios surge la necesidad imperiosa de coordinación y de coherencia para mejorar o articular una respuesta más integrada. Se trata de escenarios de conflictos complejos que requieren respuestas multidimensionales y donde los civiles desempeñan un papel clave.

Los escenarios de conflicto canalizan gran parte de ayuda humanitaria si comparamos con los escenarios de desastres naturales. A modo de ejemplo en 2001 el volumen de ayuda humanitaria (en sentido muy amplio) destinado a situaciones de conflicto representó 1,85 miles de millones de dólares en 21 conflictos violentos, mientras 311 millones de dólares estaban destinados a los desastres naturales en 49 paises.[37]

36
Burke, Megan: "La recuperación del conflicto armado: lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional", FRIDE, Documentos de trabajo, nº 22, abril 2006.

37
Macrae, Joanna: *International Humanitarian Action: a Review of Policy Trends*, ODI Briefing Paper, abril 2002. Los datos son de 2001; en 2005 con el impacto del *tsunami* serían distintos.

Para entender los retos y desafíos que presenta el nuevo modelo de misiones integradas para los actores humanitarios es necesario destacar los principales rasgos que caracterizan la evolución reciente de las operaciones de paz de las Naciones Unidas:

- Una posición más activa frente a los conflictos y una mayor implicación en las fases posbélicas.
- Un protagonismo mayor del componente militar al ser dotado de un mandato más robusto (capítulo VII o el llamado "VI y medio").
- El carácter multifuncional de estas operaciones, que pueden tener según el contexto distintos mandatos (desde la protección de los civiles, asistencia humanitaria o reforma del sector de seguridad o misiones más tradicionales como DDR-desarme, desmovilización, reinserción...).
- La diversidad de los actores implicados en estas misiones. La vinculación de las Naciones Unidas con otras organizaciones como la UE, las ONG, la OTAN. Cada vez más se trata de operaciones de carácter híbrido con una delegación de parte de la misión en otras organizaciones internacionales o regionales.

Esta mayor implicación tiene sin embargo un balance limitado: muchos informes han puesto de manifiesto las carencias de las respuestas concebidas para garantizar el paso de la fase de estabilización hacia una paz duradera. De esta constatación surge una reflexión destinada a buscar las causas de esta deficiencia en la respuesta internacional a los conflictos. Una de las primeras causas identificadas ha sido la ausencia de coherencia. La concepción de este nuevo modelo para las operaciones de paz parte de la constatación también de la existencia de agendas a veces divergentes o contradictorias en el mismo seno de las Naciones Unidas entre las diferentes agencias que operan en un mismo escenario con diferentes mandatos y misiones.

2

Las *misiones integradas*: emergencia de un paradigma dominante para las operaciones de paz

Frente a la complejidad de los escenarios de crisis, y la inadecuación de las respuestas multilaterales plasmadas en el fracaso de muchas misiones de paz y la vulnerabilidad de los procesos llevados a cabo, se empezó a plantear en el seno de las Naciones Unidas –a partir del final de los años noventa– la necesidad de adaptar su capacidad de respuesta y particularmente mejorar o articular una estrategia coherente que permitiera aunar los esfuerzos de los múltiples actores internacionales implicados en la construcción de la paz. La necesidad de mejorar la coordinación entre los diferentes actores implicados en las misiones de paz ha desembocado en el desarrollo de las llamadas misiones integradas de acuerdo con el modelo de la coherencia o *integrative approach*.

Surge también tras el examen de conciencia global realizado después de Ruanda, donde quedó patente la ineficacia de la comunidad internacional en su conjunto para parar o limitar el genocidio de 800.000 personas. En la evaluación global que se realizó después del genocidio ruandés se apuntó la necesidad de dar mayor coherencia a las intervenciones de las Naciones Unidas, con la recomendación específica de crear para cada crisis un grupo de reflexión de expertos capaz de formular un "marco esencial para una línea de mando integrada entre el terreno y las sedes, y en el terreno, entre la acción política, la asistencia humanitaria y las actividades vinculadas a la construcción de la paz".[38]

Las siguientes crisis pusieron también de relieve las contradicciones de una institución creada tras la segunda guerra mundial como garante de la seguridad colectiva. Las Naciones Unidas pusieron en marcha un proceso de reforma interna destinado a mejorar su capacidad de respuesta frente a las crisis internacionales.

La concepción de este nuevo modelo de misiones integradas para las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas es el resultado de un proceso de evolución en el marco de la ONU señalado por varios hitos:

- La resolución 46/182 de la Asamblea General adoptada en 1991 sobre "Fortalecimiento de la coordinación de la Asistencia Humanitaria de Emergencia de Naciones Unidas" establece o confiere a las Naciones Unidas el papel de coordinador de la AH y destaca al mismo tiempo la necesidad de respetar los principios humanitarios. Esta resolución también reafir-

38 Eriksson, John et al.: *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience: Synthesis Report*, Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Copenhague, marzo 1996.

ma el papel que las Naciones Unidas tenían que desempeñar en la construcción de la paz.

1 Se empezó a acuñar el concepto de misión integrada en el el informe de las Naciones Unidas de 1997 *Renewing the United Nations*,[39] que hace un llamamiento a más integración y unidad dentro de las estructuras de Naciones Unidas, recomendaciones plasmadas en una reforma institucional destinada a incrementar la autoridad de la figura del Representante Especial. El objetivo declarado era que: "las estrategias humanitarias así como los objetivos de desarrollo a largo plazo fueran plenamente integrados en el esfuerzo global de construcción de la paz".

2 El informe Brahimi[40] (Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas) formuló las primeras recomendaciones en este sentido, abogando por la necesidad de poner los instrumentos políticos, militares y humanitarios bajo un liderazgo unificado. El informe ponía de manifiesto la necesidad de que las diferentes agencias de las Naciones Unidas trabajaran juntas para maximizar el impacto de sus acciones y la utilización de recursos. En el informe se proponía la creación de equipos de trabajo integrados para la planificación de misiones y la prestación de apoyo (integrated mission task forces), un instrumento de planificación estándar. En este mismo informe se abogaba a favor del refuerzo de los vínculos estructurales entre las operaciones humanitarias y las operaciones de paz, plasmado en reformas institucionales como el nombramiento del coordinador residente o coordinador de AH como segundo del Representante Especial del Secretario General (SRSG). Este informe fue en su día criticado por las ONG porque no consideraba la especificidad de la AH y la necesidad de distanciarse de los mecanismos políticos para seguir teniendo acceso a las víctimas.

Aunque el modelo de misiones integradas surge directamente de la voluntad de dar una mayor coherencia a las distintas vertientes de la acción de las Naciones Unidas, constituye un paso evolutivo, ya que introduce reformas institucionales y mecanismos susceptibles de establecer niveles de subordinación que plantean problemáticas que, en un principio, la necesidad de "coherencia" no planteaba. Para ilustrar esta idea son esclarecedoras las definiciones de estos dos conceptos del Center for Humanitarian Dialogue,[41] que define la coherencia como:

- El intento de vincular, dar coherencia a la acción política en el marco de una operación de paz con otras acciones en los ámbitos humanitarios y de derechos humanos. Intento de dar coherencia, juntar los distintos elementos de una operación de paz con carácter multidimensional de acuerdo con el objetivo central que es construir la paz y mantener la seguridad colectiva. Ideal que une y vincula los diferentes actores.

Se trataría más de una idea, de la asunción de un objetivo común que permita articular las diferentes acciones sin imponer un marco determinado de coordinación, mientras que la integración se refiere a un arreglo estructural, marco de aplicación de los objetivos políticos de la coherencia. Una misión integrada se caracteriza por una estructura de gestión para garantizar que las diferentes acciones estén coordinadas mediante una cadena de mando claro con el fin de servir a una única política coherente de paz y seguridad.

39
ONU: *Renewing the United Nations: a Programme for Reform*, A/51/950, New York: United Nations Publications, 1997.

40
ONU: *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* [Informe Brahimi, A/55/305–S/2000/809, Nueva York: Naciones Unidas, 2000.

41
Centre for Humanitarian Dialogue: HD Report/*Politics and Humanitarianism: Coherence in Crisis?*, Geneva: Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue, febrero 2003.

3

Qué son las misiones integradas: contenido y objetivos

De acuerdo con la definición recogida y utilizada en el informe del grupo de expertos sobre misiones integradas se trata de: "un instrumento con que las Naciones Unidas procuran ayudar a países en transición desde un estado de guerra hacia una paz duradera, o buscan responder a una situación similar por su complejidad que requiere una amplia respuesta de las Naciones Unidas vinculando actores y aunando enfoques en el mismo marco estratégico de gestión de crisis".[42]

El DPKO (Departamento de Operaciones de Paz de la ONU) define las misiones integradas como "una misión donde hay una visión compartida entre todos los actores de las Naciones Unidas respecto al objetivo estratégico de la presencia de las Naciones Unidas en un determinado país. Este objetivo estratégico es el resultado de un esfuerzo deliberado por parte de todos los elementos del sistema de las Naciones Unidas de lograr un entendimiento común del mandato y de las funciones de los distintos pilares de la presencia de las Naciones Unidas en el país y utilizar este entendimiento común para maximizar la eficiencia, eficacia y el impacto en todos los aspectos del trabajo y la presencia de las Naciones Unidas en este país"[43]

Las Naciones Unidas asignan a estas misiones tres tipos de objetivos fundamentales:

- la restauración de la estabilidad, la ley y el orden
- la protección de los civiles
- La fundación de una recuperación a largo plazo, el desarrollo y la gobernanza democrática.

Las *misiones integradas* pueden adoptar distintas formas y tienen un carácter multifuncional. Comprenden diferentes mandatos desde la estabilización, la protección de los civiles, los derechos humanos y las diferentes estrategias necesarias para sentar las bases de una paz duradera.

La posición de las Naciones Unidas respecto a la integración de la AH en este tipo de misiones ha sido recogida en su manual sobre las operaciones de mantenimiento de paz de carácter multidimensional.[44] Considera clave maximizar la eficacia de la AH para los beneficiarios y garantiza que la AH complemente los esfuerzos de las Naciones Unidas en la resolución del conflicto.

Otros documentos posteriores de las Naciones Unidas, como las orientaciones específicas del Secretario General de 2006 sobre misiones integradas,[45] han ido aclarando el mismo concepto de misiones integradas. En el punto 4 se puntualiza que "La integración es un principio general de orientación para el diseño y la aplicación de operaciones complejas de las Naciones Unidas en situaciones de posconflicto que vincula distintas dimensiones de la construcción de la paz (política, humanitaria, de desarrollo, derechos humanos, Estado de derecho y aspectos sociales y de seguridad) integrándolas en una estrategia coherente".

3.1 Un nuevo concepto de coordinación institucional

Las misiones integradas han supuesto cambios institucionales en el seno de las Naciones Unidas para poder llegar a una verdadera coordinación entre las distintas dimensiones de la misma misión, como las de desarrollo o las de derechos humanos.

Entre los problemas identificados, el informe del grupo de expertos sobre misiones integradas hacía especial hincapié en las tensiones que han originado estos cambios institucionales especialmente en el terreno, donde son más manifiestas las divergencias respecto a los objetivos de la misión.

Uno de los primeros puntos de tensión identificado aparecía entre el equipo de las Naciones

42
Reindrorp, N. y P. Wiles: *Humanitarian Coordination: Lessons from Recent Field Experience: a Study Commissioned by the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, Londres: ODI 2001. Disponible en http://www.odi.org.uk/hpg /papers/ochacoordination.pdf.

43
ONU: *Guidelines on the Integrated Missions Planning Process (IMPP)*, Working group circulation draft, 25 de abril, 2006.

44
ONU-DPKO: *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, New York: UN DPKO, 2003.

45
ONU: SG's [Secretary General] Note of Guidance on Integrated Missions, 9 de febrero, 2006.

Unidas ya en el terreno (*UN country team*) y la misión liderada por el DPKO: los primeros se quejaban de no haber sido consultados en el proceso de planificación de la misión a pesar de su conocimiento del terreno. Asimismo, el DPKO consideraba la visión del equipo de la ONU presente en el terreno como "superada", al no percibir el cambio de estrategia asumido por la ONU acerca de un determinado conflicto, con el paso hacia una posición parcial en apoyo a un determinado proceso de transición.

Se producen también tensiones por la jerarquía de mandatos entre las diferentes misiones. Algunas de las agencias de la ONU defienden la superioridad de su mandato, que trasciende el mandato del Consejo de Seguridad.

Desde una perspectiva teórica la formulación de una estrategia requiere diseñar un plan de prioridades y de medidas que adoptar para lograr un objetivo. Tiene que establecer con claridad cuál es el centro de gravedad o el esfuerzo principal. Se trata del parámetro decisivo que debe tenerse en cuenta para que los demás esfuerzos sean posibles y sin el cual la operación fracasará.

En algunos casos como Liberia o Sierra Leona se ha podido producir una confusión al asumir el Representante Especial del Secretario General una doble función de Coordinador Humanitario y de Coordinador Residente, lo que ha generado una contradicción interna al fusionar dos mandatos en cierto modo incompatibles, teniendo en cuenta el carácter político del puesto de Coordinador Residente.[46]

Las orientaciones específicas del Secretario General de 2006 sobre misiones integradas[47] aclaran también el papel y la responsabilidad asumida por el representante especial del Secretario General y refuerzan su autoridad. Este último establece el marco estratégico general de la intervención, que va a orientar y dar coherencia a las distintas acciones puestas en marcha en el marco de la misma misión. En este documento se hace especial hincapié (punto 12) en la necesidad de considerar y prevenir en determinadas misiones el impacto adverso que pueda tener sobre las operaciones humanitarias y de desarrollo (misiones con componentes *hearts and minds y quick impact projects*, QIP, y DDR desarme, desmovilización, reinserción).

Tras el informe Brahimi, el concepto de integración fue inicialmente aplicado a Kosovo en 1999 para garantizar la división de tareas y mandatos entre las distintas organizaciones implicadas. Posteriormente el mismo modelo se ha aplicado en distintas operaciones: Timor-Leste, Sierra Leona, Afganistán, Liberia, República Democrática del Congo, Burundi, Haití, Costa de Marfil y Sudán.

Globalmente las diferentes operaciones de paz de las Naciones Unidas llevadas a cabo de acuerdo con este modelo han puesto de manifiesto la falta de mecanismos de protección del espacio humanitario en su concepción y planificación. Asimismo, se constató en algunas operaciones como Unama en Afganistán una subordinación de la AH al objetivo de reforzar las capacidades locales para construir y consolidar el proceso de paz. Unama (la Misión de Asistencia de Naciones Unidas a Afganistán), creada en abril de 2002, fue una de las primeras operaciones de paz que introdujo el modelo de misión integrada, de acuerdo con las recomendaciones del informe Brahimi. Con un representante especial del Secretario General (SRSG) y dos vicerrepresentantes (DSRSG) con dos pilares respectivos: el político y el humanitario. De forma consensuada, no se destacaron las cuestiones de derechos humanos si se consideraba que podían entorpecer el proceso político.



4 Dilemas que plantean las misiones integradas para los actores humanitarios

La integración del componente humanitario en estas misiones está planteando nuevos desafíos. Esta intrusión en el espacio antes reservado a las organizaciones humanitarias en aras de la eficacia está suscitando numerosos recelos.

De acuerdo con el informe del grupo de expertos independientes para las Naciones Unidas, las misiones integradas plantean tres dilemas principales:[48]

46
Ver al respecto Weir (2006).

47
ONU: SG's [Secretary General] Note of Guidance on Integrated Missions, 9 de febrero, 2006.

48
Eide, Espen Barthe, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent y Karen von Hipple: *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*, Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, mayo 2005.

1 El dilema humanitario: surge una tensión entre la parcialidad del mandato relativo al apoyo de los procesos de transición política y el carácter o la necesidad de imparcialidad de la AH para proteger su espacio humanitario. Para algunos actores humanitarios la imparcialidad es la condición básica para garantizar el espacio humanitario. Otros actores consideran, sin embargo, que este espacio humanitario está mejor protegido en el marco de misiones integradas.

2 El dilema relativo a los derechos humanos: en el proceso de refuerzo de la paz, la ONU se puede ver en situación de colaborar o de ser llamada a apoyar gobiernos que por otro lado incumplen las normas básicas de protección de los derechos humanos. Esta cuestión da lugar a cierta *esquizofrenia* o contradicción en el mismo seno de las estructuras de las Naciones Unidas. Su implicación en los procesos de transición puede llevar a que coopere o apoye procesos de reconciliación que pasan por alto la responsabilidad de los que violan los derechos humanos. Mientras, otras instancias en el seno de la ONU van a mantener una distancia crítica frente a este tipo de "estado de impunidad" aceptado para llevar a cabo los objetivos fijados en términos de reforma política y gobernanza.

3 El dilema relativo al empoderamiento o la participación local: la necesidad de enraizar el proceso de paz en la sociedad y las estructuras políticas, sin reforzar las estructuras que han llevado al conflicto. El tema de la construcción de capacidades locales es una variable clave. Surgen también tensiones entre, por un lado, la tentación de imponer un modelo universal y, por otro, la necesidad de tomar en cuenta las particularidades locales.

Una de las preocupaciones centrales de las organizaciones humanitarias es cómo mantener cierto grado de independencia de las ONG en este tipo de misión. De acuerdo con Larry Minear,[49] garantizar la independencia de la AH requiere algunos elementos esenciales como los siguientes:

- protección estructural frente a cualquier tipo de condicionalidad política,
- mayor sensibilidad a las percepciones locales relativas a la AH y los actores,
- mayor disciplina dentro del sector humanitario,
- mayor atención en el origen de los fondos,
- mayor participación y empoderamiento por parte de las instituciones locales,
- un marco político configurado en función de las prioridades de seguridad humana.

5

Un reto específico: la colaboración entre los actores humanitarios y las fuerzas armadas en el marco de las misiones integradas

El modelo de misiones integradas plantea nuevos retos respecto a la relación entre las fuerzas armadas y las organizaciones humanitarias.

A partir de los años noventa las operaciones de paz de las Naciones Unidas han ido evolucionando y son cada vez más peligrosas y cada vez más complejas. Se trata de operaciones con diferentes mandatos (capítulo VI, VII o el inexistente VI y medio), donde existen numerosas zonas grises y donde el papel de los actores humanitarios tampoco está claramente definido, como en los contextos de transición política y donde no hay una emergencia inmediata.[50]

Como subraya Weir,[51] aun cuando las principales operaciones de paz conducidas en los noventa carecieran de capacidad coercitiva, su naturaleza era esencialmente militar. La naturaleza de la misión será en gran parte el factor determinante para considerar o no la posibilidad de integrar una dimensión humanitaria en un tipo de operación de paz.

Sin embargo, si para los actores humanitarios es imprescindible diferenciar claramente el tipo de misión y los medios que se asignan a cada uno de ellos, en la práctica el compartimentar o separar las misiones de imposición de la paz de las de mantenimiento de la paz con mandatos más *blandos* no se ajusta a la realidad, al no tomar en cuenta las dinámicas posibles de evolución. La planificación de las intervenciones no coercitivas debería plantear todos los escenarios posibles y contemplar la posibilidad de que cambie la naturaleza del mandato.

49
Minear, Larry: "Informing the Integration Debate in Recent Experience", *Ethics & international Affairs*, 18, nº 2, 2004.

50
Stoddard, Abby y Adele Harmer: *Room to Manoeuvre: Challenges of Linking Humanitarian Action and Post Conflict Recovery in the New Global Environment*, Human Development Report, 2005.

51
Weir (2006)

Asimismo, y sobre la base de las lecciones aprendidas del fracaso o éxito de las distintas operaciones de paz que las Naciones Unidas llevaron a cabo durante la última década, se ha ido afianzando la idea de que las operaciones de paz en general requieren, aparte de un mandato más robusto, una reinterpretación del principio de neutralidad. Es esta una tendencia que augura aún mayores dificultades para la *integración* de una agenda humanitaria en este tipo de misiones. En efecto, el informe Brahimi reconocía que la neutralidad no era lo mismo que la imparcialidad, y que las misiones debían estar preparadas para actuar contra una de las partes en el caso de que hiciera falta para cumplir con su mandato.[52]

En este contexto parece difícil que las ONG se posicionen ante este tipo de misiones. Las relaciones entre humanitarios y militares son variables en intensidad y abarcan distintas áreas. No parece entonces conveniente concebir un marco normativo único si tenemos en cuenta tanto la complejidad de los escenarios de intervención como la diversidad de los mandatos bajo los cuales las fuerzas armadas intervienen en estos conflictos. La naturaleza de la cooperación cívico militar en este contexto es dinámica y difícilmente reducible a un modelo universal único. Es necesario entonces considerar esta diversidad a la hora de establecer criterios de coordinación y colaboración con las fuerzas armadas.

Para Manuel Bessler,[53] de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), el grado de implicación de los militares en tareas humanitarias o de interacción con los actores humanitarios debe ser valorado caso por caso. Es necesario evaluar la incidencia de la presencia de los militares sobre:

- el acceso a las poblaciones vulnerables,
- la distribución neutral e imparcial de la ayuda,
- la independencia de la AH.
- la seguridad del personal

*f*30

Posibles implicación de fuerzas armadas en tareas de asistencia

Fuente: Bessler, (OCHA) 2005.



Descenso en la imparcialidad de las fuerzas →

Disminución visibilidad de las tareas ↓

Misiones de los militares / **Asistencia**	**Paz**	**Misión de mantenimiento de la paz**	**Misión de imposición de la paz**	**Combates**
Directa	Posible	Posible	No	No
Indirecta	Sí	Posible	Posible	No
Apoyo en infraestructuras	Sí	Sí	Posible	Posible

52
Smith, Joshua G.: "The Responsibility to Reflect: Learning Lessons from Past Humanitarian Military Interventions", *The Journal of Humanitarian Assistance*, marzo 2006. Consultado en http://www.jha.ac/articles/a186.pdf.

53
Bessler, Manuel: Ponencia presentada en el seminario La Relación entre las Fuerzas Armadas y las Organizaciones Humanitarias en Respuesta a los Desastres, AECI/IECAH, 17 y 18 de noviembre de 2005.

En la práctica y en el contexto de Afganistán, la instrumentalización política y militar de la acción humanitaria ha llegado a su punto más alto con los equipos de reconstrucción provinciales o PRT. Esta confusión de roles ha generado una situación crítica para los actores humanitarios, con consecuencias directas sobre su seguridad, el acceso a las poblaciones vulnerables y la calidad de la ayuda, de forma que en algunos casos o determinadas ONG se han visto obligados a cerrar sus programas de ayuda.

Si bien las ONG reconocen que puede haber cierto grado de colaboración, la idea de integración de la AH en un marco político militar suele suscitar más rechazo, como es el caso de las misiones integradas. La conveniencia de *integrar* o la determinación del grado de integración del componente humanitario en una determinada misión dependerá en gran medida de la misma naturaleza de la misión y de su *centro de gravedad*. El panel de expertos sobre misiones integradas formuló recomendaciones en este sentido al subrayar la necesidad de adaptar los distintos mecanismos de coordinación en función de cada contexto. En efecto, el informe ponía el acento en la necesidad de mantener una gran flexibilidad, y preconizaba que la forma que adopte cada misión se ajuste a la función central que pretende asumir. Uno de los conceptos claves desarrollados por este grupo de expertos gira en torno a la idea de que cada misión tiene un centro de gravedad, definido como los parámetros decisivos que tienen que ser influidos para lograr el objetivo estratégico y que permiten o posibilitan otros esfuerzos sin los cuales la misión no tendrá éxito.

El concepto de misión integrada tal como ha sido interpretado y puesto en práctica en las operaciones de paz de Naciones Unidas ha puesto de manifiesto que los componentes humanitarios de estas misiones estaban claramente subordinados a los objetivos estratégicos de construcción de la paz, y más globalmente al paradigma dominante de reconstrucción de los Estados frágiles o fallidos.

Una de las ideas subyacente a este planteamiento es que la acción humanitaria pueda desempeñar un papel relevante en la construcción de la paz. Algunos autores han cuestionado esta premisa: si bien hay un consenso claro sobre el hecho de que la ayuda humanitaria puede efectivamente alimentar una dinámica de conflicto, se cuestiona más el valor añadido de su contribución en procesos de construcción de paz.[54]

Quizás habría que diferenciar claramente entre el nivel de coordinación necesario para evitar que la acción humanitaria tenga un impacto negativo en la misma dinámica del conflicto o entre en contradicción con las estrategias desarrolladas por las Naciones Unidas, y la integración que supone para los actores humanitarios someterse a una determinada agenda geopolítica.

54
Schloms, Michael: "On the (Im-)possible Inclusion of Humanitarian Assistance into Peacebuilding Efforts". *The Journal of Humanitarian Assistance*, octubre 2001. Consultado en http://www.jha.ac/articles/a072.htm.

Bessler, Manuel: Ponencia presentada en el seminario La Relación entre las Fuerzas Armadas y las Organizaciones Humanitarias en Respuesta a los Desastres, AECI/IECAH, 17 y 18 de noviembre de 2005.

Burke, Megan: "La recuperación del conflicto armado: lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional", FRIDE, Documentos de trabajo, nº 22, abril 2006.

Centre for Humanitarian Dialogue: *Politics and Humanitarianism: Coherence in Crisis?*, HD Report, Geneva: Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue, febrero 2003.

Charny, Joel R: "Upholding humanitarian principles in an effective integrated response", *Ethics & International Affairs*, 18, nº 2, 2004.

Eriksson, John et al.: *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience: Synthesis Report*, Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Copenhague, marzo 1996.

Eide, Espen Barthe, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent y Karen, von Hipple: *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*, Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, mayo 2005.

Macrae, Joanna: *International Humanitarian Action: a Review of Policy Trends*, ODI Briefing Paper, abril 2002. Disponible en http://www.odi.org.uk/publications/briefing/bp_april02.pdf.

Macrae, Joanna: "Understanding Integration from Rwanda to Iraq", *Ethics & International Affairs*, 18, nº 2, 2004.

Macrae, Joanna y Nicholas Leader: *Shifting Sands: the Search for Coherence between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies*, Humanitarian Policy Group Report, 8, ODI, agosto 2000. Disponible en http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport8.pdf.

Minear, Larry: "Informing the Integration Debate in Recent Experience", *Ethics & international Affairs*, 18, nº 2, 2004.

ONU: *Renewing the United Nations: a Programme for Reform*, A/51/950, New York: United Nations Publications, 1997.

ONU: *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* [Informe Brahimi, A/55/305–S/2000/809, Nueva York: Naciones Unidas, 2000.

ONU-DPKO: *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, New York: UN DPKO, 2003.

ONU: SG's [Secretary General] Note of Guidance on Integrated Missions, 9 de febrero, 2006.

ONU: *Guidelines on the Integrated Missions Planning Process (IMPP)*, Working group circulation draft, 25 de abril, 2006.

Reindrorp, N. y P. Wiles: *Humanitarian Coordination: Lessons from Recent Field Experience: a Study Commissioned by the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, Londres: ODI, 2001. Disponible en http://www.odi.org.uk/hpg/papers/ochacoordination.pdf.

Schloms, Michael: "On the (Im-)possible Inclusion of Humanitarian Assistance into Peacebuilding Efforts". *The Journal of Humanitarian Assistance*, octubre 2001. Consultado en http://www.jha.ac/articles/a072.htm.

Smith, Joshua G.: "The responsibility to reflect: learning lessons from past humanitarian military interventions", *The Journal of Humanitarian Assistance*, marzo 2006. Consultado en http://www.jha.ac/articles/a186.pdf.

Stoddard, Abby y Adele Harmer: *Room to Manoeuvre*: *Challenges of Linking Humanitarian Action and Post Conflict Recovery in the New Global Environment*, Human Development Report, 2005.

Weir, Erin A.: *Conflict and Compromise: UN integrated Missions and the Humanitarian Imperative*, KAIPTC Monograph, nº 4, junio 2006. Disponible en http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/OCHA-6SSFEA/$FILE/KAIPTC-Jun2006.pdf?OpenElement.

Wilkinson, Philip: Peace support under fire: lessons from Sierra Leone, ISIS Briefing on Humanitarian Intervention, nº 2, junio 2000. Disponible en http://www.isisuk.demon.co.uk/0811/isis/uk/hiproject/no2.html.

.Anexos.

Anexo 1

Cronología de acontecimientos internacionales 2005*

Para facilitar la ubicación de muchos de los acontecimientos a los que hace referencia el informe y, por tanto, la comprensión del mismo, incluimos esta cronología de eventos y sucesos relevantes del año 2005. Ponemos en ella especial énfasis en aquellos acontecimientos con repercusión directa sobre la acción humanitaria,pero citamos también otros que, de modo colateral, guardan relación con ella.

Dentro de cada mes, los acontecimientos están ordenados con el siguiente criterio:

1 Conflictos armados
2 Atentados
3 Refugiados, desplazados e inmigrantes
4 Violaciones de derechos humanos
5 Desastres naturales y accidentes
6 Acontecimientos políticos generales
7 Protestas, manifestaciones...
8 Otros (datos, estadísticas...)

***** Guerra en Iraq
***** Conflicto palestino-israelí
***** Maremoto en el Sudeste Asiático

*
Elaborada por **Inés Fernández Martín**,
con la colaboración de **Fernando García Calero**, IECAH

2005

Enero 05

1

Matanza de campesinos en Colombia. Al menos 17 campesinos son asesinados en la Nochevieja en Arauca, al parecer por guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), acusados de colaborar con los grupos paramilitares.

Levantamiento en Perú. Un brote subversivo estalla en Perú por parte de un grupo de 150 ex militares, dirigidos por Antauro Humala al sur del país. El Gobierno envía tropas del Ejército y decreta el estado de emergencia.

Conflicto en Indonesia. El Ejército mata al menos a 120 rebeldes separatistas en la provincia de Aceh durante las primeras semanas del mes, a pesar de la tregua alcanzada el 26 de diciembre anterior.

4

Torturas a prisioneros de EE. UU. Nuevos documentos revelan que los abusos en Guantánamo, Iraq y Afganistán involucran a más ramas del Gobierno de EE. UU., y que el envío de prisioneros a países que suelen utilizar la tortura en los interrogatorios es una práctica recurrente.

Tortura en Iraq. Un tribunal militar de Tejas condena al suboficial del Ejército estadounidense Charles Graner a 10 años de cárcel por el caso de los abusos contra presos iraquíes de la cárcel de Abu Ghraib.

Irregularidades en el proceso colombiano. El grupo Human Rights Watch (HRW) denuncia que los defectos legales y de procedimiento en la actual negociación entre el Gobierno y los grupos paramilitares posibilitará "la impunidad para las peores atrocidades".

Intentos de suicidio en Guantánamo. El Pentágono reconoce que en agosto de 2003 hubo un intento de suicidio colectivo de 23 presos de Guantánamo, y que existen 350 casos de "conductas de autolesión".

5

Accidente en el Congo. Al menos 150 desaparecidos tras volcar una barcaza en el río Kasai, en el sur de la República Democrática de Congo (RDC).

Estampida mortal en la India. Al menos 300 personas, la mayoría mujeres y niños, mueren en una estampida durante una peregrinación hindú al sureste de Mumbai, en el templo de Mandhradevi, que deja más de 1.000 heridos, según las primeras estimaciones.



8

Plan de la ONU contra la pobreza. Las Naciones Unidas presentan un plan para rescatar el Proyecto Milenio, buscando una reducción de la pobreza a la mitad en todo el mundo antes de 2015. Para ello, la ayuda debería llegar a 135.000 millones de dólares en 2006 y subir hasta 195.000 millones en 10 años, lo que supondría que los 22 países más ricos duplicaran la ayuda (del 0,25% del PIB al 0,44%) en 2006.

Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres Naturales en Kobe (Japón) que aprueba la Declaración de Hyogo con un Marco de Acción para los años 2005–2015 dedicado a fortalecer a las naciones y comunidades frente a los desastres.

Informe de la OMS sobre la lepra. La OMS informa de que en 2003 hubo 513.000 casos de lepra en el mundo. Aunque desde 2001 los casos disminuyen un 20% anual, la enfermedad existe en 110 países, sobre todo de áfrica, Asia y Latinoamérica, y el 15% de los enfermos son menores de 14 años.

Irregularidades en la gestión de Iraq. Unos 9.000 millones de dólares distribuidos por la administración estadounidense de Iraq, provenientes del programa Petróleo por Alimentos, se esfumaron entre la mala contabilidad y la falta de supervisión, según una auditoría presentada al Congreso de EE. UU.



Guerra en Iraq

Al menos 28 personas (25 de ellas miembros de la Guardia Nacional) fallecen en Balad como consecuencia de un atentado suicida, y otras 11 mueren en el país en varias acciones de la insurgencia.

Los rebeldes matan a 24 personas en varios atentados en el llamado triángulo suní y en Basora.

El gobernador de Bagdad y seis de sus escoltas mueren al ser tiroteado su convoy, y ocho guardias nacionales y dos civiles perecen en un ataque suicida en la sede del cuerpo de seguridad.

Al menos siete soldados estadounidenses fallecen por la explosión de una bomba colocada junto a la carretera, al noroeste de Bagdad.

Un coche bomba mata a cuatro personas en un control policial al sur de Bagdad y hiere a 19, y en un ataque de la aviación de EE. UU. se destruye una casa en Aaytha y mueren 14 personas.

Ucrania ordena la salida de sus tropas de suelo iraquí en los meses siguientes, tras el asesinato del *número dos* de la policía de Bagdad y su hijo.

EE. UU, desiste de la búsqueda de armas de destrucción masiva en Iraq y desmantela las unidades encargadas de buscar los supuestos arsenales.

Los rebeldes asesinan a un colaborador de Alí al Sistani, secuestran a un empresario turco en Bagdad y matan a seis de sus empleados.

Cinco coches bomba estallan en Bagdad durante la Fiesta del Sacrificio, matan a 26 iraquíes y hieren a más de 20.

Al menos 15 personas mueren y otras 40 resultan heridas en un atentado suicida contra una mezquita en Bagdad, donde además cinco asistentes a una boda pierden la vida y veinte resultan heridos.

Mueren 31 soldados estadounidenses en un accidente de helicóptero.

Una cascada de atentados en el centro y norte del país, en la jornada más sangrienta de los últimos meses, se salda con 38 muertos –seis de ellos, soldados estado unidenses– y cerca de 70 heridos.

Un 60% de los iraquíes votan en las elecciones, a pesar de los más de 20 atentados de la insurgencia, que dejan 45 muertos en todo el país.



Conflicto palestino-israelí

Desde que se inició la Intifada hasta el comienzo del año 2005, un 47% de la población de Cisjordania y Gaza ha quedado sumida oficialmente en la pobreza, con un salario medio de menos de dos dólares al día y un 26,3% de población parada. Unos 600.000 palestinos pueden considerarse pobres de solemnidad.

Las Fuerzas de Defensa israelíes emprenden una nueva operación militar en el norte de Gaza, una vez concluida la del campamento de Jan Yunis en la que perdieron la vida 11 palestinos.

Doce soldados de la base de Nahal Oz resultan heridos por dos misiles artesanales lanzados por milicianos palestinos en respuesta a los disparos de un tanque israelí contra civiles en el campo de Beit Lahia, que mataron a siete adolescentes de entre 11 y 17 años.

Mahmud Abbas es elegido segundo presidente de Palestina y sucesor de Yasir Arafat en las elecciones presidenciales en Cisjordania, Gaza y Jerusalén Este.

Cinco israelíes mueren y otros cuatro resultan heridos en un ataque de radicales palestinos contra el puesto fronterizo de Karni en Gaza, desafiando los llamamientos de paz del presidente.

Hamás arrasa en las elecciones municipales en la franja de Gaza, donde gana en siete localidades.

Decenas de miles de israelíes se manifiestan en Jerusalén contra el plan de retirada de Gaza.

La muerte de una niña palestina de 10 años de un tiro en la cabeza, en una escuela en Rafah, amenaza el frágil alto el fuego establecido dos semanas antes por las facciones radicales en Gaza.



Maremoto en el Sudeste asiático

El año comienza con más de 150.000 muertos contabilizados y millones de personas sin hogar debido al descomunal maremoto, consecuencia de un sismo de intensidad 9 en la escala de Richter, ocurrido el día 26 de diciembre. La situación de Aceh es la más dramática: al menos 80.000 personas mueren, y se teme que queden miles de cadáveres bajo el fango. Lo remoto de la zona hace que Yakarta tarde tres días en percibir la magnitud de la tragedia y pida ayuda a la comunidad internacional, pero por fin la ayuda comienza a llegar a Aceh. Un avión de la Agencia Española de Cooperación Internacional lleva varias toneladas de tiendas, mantas, pastillas de potabilización de agua, medicinas y equipamiento médico a la zona.

El secretario general de la ONU, Kofi Annan, asegura que la reconstrucción de las zonas dañadas por el maremoto llevará entre "cinco y diez años" y un coste de "varios miles de millones de dólares".

Las autoridades de algunas islas de los archipiélagos de Andaman y Nicobar, en los que 6.000 de sus 350.000 habitantes se encuentran desaparecidos, denuncian que aún no han recibido ayuda. Los europeos muertos como consecuencia del maremoto ascienden a 400 confirmados, aunque el número de desaparecidos se eleva a 5.821, siendo Suecia (52 muertos y 2.322 desaparecidos) y Alemania (60 muertos y 1.000 desaparecidos) los países con más nacionales desaparecidos. Suráfrica cuenta con 1.137 ciudadanos desaparecidos. El día 3 el Gobierno de Sri Lanka cifra en 30.196 las víctimas mortales, y Unicef informa de que "al menos un tercio de los muertos por el tsunami son niños" (1,5 millones de menores afectados).

La OMS cifra en 500.000 los heridos. Comienzan a aparecer enfermedades como el dengue y la malaria entre la población afectada. Un equipo de la Cruz Roja Española se establece en la localidad de Meulaboh para realizar labores de asistencia.

En la Conferencia de Yakarta, 25 países y los grandes organismos internacionales sellan un plan de ayuda: la ONU asumirá el mando a través de un Centro de Control Operativo único (sustituyendo a la plataforma inicial de EE. UU., que ha recibido diversas críticas). La comunidad internacional se compromete a donar 4.000 millones de dólares para ayudar a las víctimas y el Fondo Monetario Internacional promete 750 millones de euros en créditos a los países más afectados, y el G-7 acuerda conceder a las naciones asiáticas afectadas la inmediata suspensión del pago de los intereses de su deuda exterior. Intermón Oxfam denuncia que el 90% de los 50 millones de euros que el Gobierno español ha prometido son en realidad créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo para la reconstrucción en una etapa posterior.Los Tigres de Liberación de la Tierra Tamil (LTTE) acusan al Gobierno de Sri Lanka de suministrarles solo un mínimo de ayuda humanitaria.

Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja han recaudado ya alrededor de 600 millones de euros para hacer frente a la crisis humana.

El Gobierno de Indonesia anuncia que la cifra de muertos se eleva a 166.320, y el de Sri Lanka a 30.920, con lo que la cantidad de víctimas mortales en todo el sureste asiático ascendería a 219.000.

Febrero 05

1

Combates en Colombia. El Ejército colombiano sufre 17 bajas y las FARC pierden 11 hombres, en combates registrados en el departamento de Antioquia.

Enfrentamientos en Filipinas. Los enfrentamientos entre el ejército filipino y el Frente Moro de Liberación Nacional (FMLN) en la isla de Joló dejan 50 muertos en tres días: 30 rebeldes y 20 soldados.

Ataque a las fuerzas de la ONU. Nueve soldados de la Misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) pierden la vida en una emboscada en Ituri.

2

Atentados en Filipinas. Once personas mueren y 130 resultan heridas en tres atentados, en Manila y en la isla de Mindanao, perpetrados supuestamente por un grupo vinculado a Al Qaeda.

Rafik Hariri, asesinado en un atentado con coche bomba. El ex primer ministro libanés muere asesinado en Beirut por la explosión de un coche bomba, que deja además nueve muertos y un centenar de heridos. Un grupo desconocido reivindica el atentado, aunque las sospechas caen sobre el Gobierno, con el que Hariri se había enfrentado al reclamar la salida de las tropas sirias de Líbano.

4

Trato vejatorio a los presos de Guantánamo. Soldados de EE. UU. usaron métodos humillantes con detenidos musulmanes en Guantánamo, según una investigación del Pentágono.

Condenados dos soldados británicos por torturas en Iraq. Un consejo de guerra declara culpables a dos militares británicos de cometer diversos abusos contra prisioneros iraquíes.

5

Lluvias torrenciales en Venezuela. Las lluvias dejan 16 muertos y unos 3.000 damnificados, que se refugian en estadios y colegios, en diversas zonas de Venezuela.

Lluvias torrenciales provocan la rotura de una presa en Pakistán. Al menos 135 personas mueren en Baluchistán después de que las lluvias provoquen la rotura de una presa de 150 metros de longitud.

Naufragio en Bangladesh. Al menos 81 personas mueren y unas 110 permanecen desaparecidas por el naufragio de un transbordador durante una tormenta tropical en Bangladesh.

Una avalancha en un basurero provoca 40 muertos en Indonesia. Al menos 40 personas mueren y otras tantas desaparecen por el corrimiento en la provincia de Java Occidental de un enorme basurero, debido a las fuertes lluvias, que sepultaron dos aldeas cuando sus habitantes aún dormían.

De nuevo, terremoto en Irán. Un terremoto de intensidad 6,4 en la escala de Richter sacude la región suroriental iraní de Kerman y causa la muerte de 290 personas, según cifras oficiales, y destruye totalmente dos pueblos, cuando miles de habitantes aún se estaban recuperando tras el terremoto sufrido en Bam en 2004.

7

Manifestaciones en Líbano. Una semana después del atentado, miles de libaneses se manifiestan para culpar a Siria del asesinato de su primer ministro.



Alerta ante la *gripe del pollo*. La Organización Mundial de la Salud (OMS) alerta de que la *gripe del pollo* (gripe aviaria) sitúa al mundo "ante el mayor riesgo posible de pandemia mundial".



Guerra en Iraq

La insurgencia mata en una emboscada a 12 soldados iraquíes cerca de Kirkuk.

La periodista italiana Giuliana Sgrena es secuestrada en Bagdad.

Mueren 12 iraquíes y dos soldados estadounidenses víctimas de los insurgentes.

Cuatro ingenieros egipcios son secuestrados en Bagdad, un soldado y un civil mueren en un tiroteo en Samarra y son hallados cerca de Abu Ghraib los cadáveres de cinco policías acribillados a balazos.

Terroristas suicidas matan al menos a 27 personas en dos atentados en Baquba y Mosul.

Un terrorista suicida mata al menos a 21 personas frente al centro de reclutamiento de la Guardia Nacional iraquí en Bagdad.

Un periodista iraquí de la cadena árabe Al Hurra es asesinado junto a su hijo de 8 años, y en Bagdad un funcionario del Ministerio de Cultura es asesinado y otro del de Interior es secuestrado.

Los insurgentes secuestran a 20 policías en un ataque contra un hospital al sur de Bagdad, un coche bomba explota frente a una mezquita en Bagdad y mata a 13 personas. Además, 10 civiles son asesinados cuando hacen cola frente a una panadería.

Un atentado con coche bomba, ataques a convoyes estadounidenses y enfrentamientos entre rebeldes y soldados norteamericanos dejan al menos 25 muertos en el país.

La coalición de los principales partidos chiíes gana el 48% de los votos en las elecciones.

Varios hombres bomba se hacen explotar en dos mezquitas chiíes en Bagdad y causan la muerte de al menos 16 personas, mientras en Iskandariya un coche bomba mata a siete personas en otra mezquita.

Ocho explosiones, siete de ellas provocadas por hombres bomba, causan la muerte de al menos 50 personas y heridas a más de 100.

Un hombre vestido de oficial de policía hace explotar un coche bomba en el principal cuartel de policía de Tikrit, y como consecuencia mueren 15 agentes y otros 22 resultan heridos.

*

Conflicto palestino-israelí
Israel se compromete a retirar gradualmente las tropas de cinco ciudades de Cisjordania y a liberar a 900 presos palestinos.

El presidente palestino, Mahmud Abbas, y el primer ministro israelí, Ariel Sharon, acuerdan volver a sentarse en la mesa de negociaciones y aplicar la *hoja de ruta* en la cumbre de Sharm el Sheij.

Hamás rompe la tregua con el lanzamiento de medio centenar de misiles sobre los asentamientos judíos de Gaza, seguido del asalto de una prisión de la capital. El Gobierno de Israel manda cerrar de nuevo los pasos fronterizos de la franja de Gaza.

Israel aprueba una de las leyes más polémicas de su historia, que hará posible la retirada de la franja de Gaza y la entrega del territorio a la Autoridad Palestina tras 38 años de ocupación.

Israel decide que no destruirá las casas de los activistas palestinos, como había venido haciendo a modo de castigo, tras considerar que deteriora la imagen del país en la comunidad internacional.

Un atentado suicida a las puertas de una discoteca de Tel Aviv causa al menos cuatro muertos y 65 heridos, lo que podría suponer el fin de la tregua.

El Gobierno israelí amenaza con congelar los esfuerzos de paz si la Autoridad Nacional Palestina no controla a los grupos radicales, y extiende las advertencias al régimen de Damasco, al que considera inductor del ataque terrorista en Tel Aviv.

Marzo 05

1

Alto el fuego en Turquía. La guerrilla separatista del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK) declara un alto el fuego unilateral en Turquía.

Operación del ejército ruso en Chechenia. Fuerzas rusas matan al ex presidente y líder separatista chechenio Aslán Masjádov, en transcurso de una operación de los servicios secretos cerca de Grozni.

La tragedia de Darfur. La ONU anuncia que más de 180.000 personas –una media de 10.000 al mes– han muerto en la región sudanesa de Darfur durante el último año y medio. Las causas son fundamentalmente la acción de las milicias *yanyauid*, vinculadas al régimen de Jartum, y la creciente crisis alimentaria que se vive en la zona como consecuencia del conflicto armado. En su último informe, acusa a las autoridades de Jartum y a las fuerzas rebeldes de faltar a sus compromisos para hallar una solución política a la crisis.

Operación de la ONU en Sudán. La ONU aprueba el despliegue de un contingente de 10.000 soldados en Sudán, que velará por el respeto de los acuerdos de paz de enero, que pusieron fin a 22 años de guerra. El Consejo de Seguridad no logra el consenso necesario para decidir si los crímenes cometidos en Darfur deben ser juzgados por la Corte Penal Internacional (CPI) o por un tribunal especial.

Disturbios en Filipinas. Fuerzas de seguridad de la policía asaltan una cárcel de Manila y matan a 22 reclusos, y ponen fin a un motín, supuestamente por mejores condiciones carcelarias.

Acuerdo de paz en Ruanda y Congo. La principal guerrilla hutu ruandesa, las Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda (FDLR), anuncia el abandono de las armas. El acuerdo supondrá el final de una guerra que desde 1994 ha costado la vida de más de cuatro millones de personas en ambos países. El grupo rebelde condena el genocidio en el que murieron cerca de 800.000 tutsis y hutus moderados, cuyo responsable fue la milicia radical Interahamwe, núcleo duro del FDLR.

2

Atentado en Afganistán. Doce personas, entre ellas dos mujeres y un niño, mueren en un atentado suicida ante el Ministerio del Interior en Kabul, reivindicado por un portavoz de los talibanes.

Una bomba explota en Pakistán. Una bomba explota en un santuario chií en Naseerabad, al sureste de

Pakistán, donde había muchas personas, y deja al menos 35 muertos y unos 40 heridos.

4

Pena de muerte en EE. UU. El Tribunal Supremo de Estados Unidos da un paso trascendental hacia la abolición de la pena de muerte, al prohibir la aplicación de este castigo a los menores de 18 años.

Deportaciones en Malaisia. El país utiliza voluntarios para que capturen a los entre 200.000 y 400.000 inmigrantes ilegales que no han salido del país en el plazo establecido por el gobierno (3 meses) para irse voluntariamente, pese a las amenazas de dos años de cárcel, multas de 10.000 euros y seis golpes con una caña para los que tengan menos de 50 años.

Torturas en Afganistán. El Pentágono reconoce dos muertes por torturas en Afganistán. Dos detenidos fueron golpeados hasta fallecer por soldados estadounidenses.

Informe sobre la persecución de periodistas. Según un informe del Comité para la Protección de los Periodistas, 56 periodistas fallecieron en 2004 en el ejercicio de su profesión (la peor cifra registrada desde 1994).

5

Incendio en la República Dominicana. Un incendio, provocado por un enfrentamiento entre bandas rivales, causa más de 130 muertos y 30 heridos en la superpoblada cárcel dominicana de Higuey.

Nuevo terremoto en Asia. Un terremoto de 8,7 grados de magnitud, con epicentro frente a la isla de Sumatra, desata el pánico al arrasar la capital de la isla de Nias y dejar un saldo de al menos 430 muertos, aunque se teme que lleguen a 2.000. Problemas logísticos entorpecen la llegada de la ayuda de las organizaciones humanitarias, que se encontraban en la región desde el maremoto de diciembre.

6

Retirada de las tropas sirias en Líbano. Siria comienza el repliegue de sus tropas en el Líbano hacia el valle de la Bekaa, iniciando una retirada que finalizará en tres semanas.

7

Manifestación en Líbano. Miles de libaneses se manifiestan pacíficamente en las calles de Beirut contra la ocupación siria, prometiendo hacerlo hasta la salida del último soldado sirio.

Manifestaciones contra la guerra de Iraq. Protestas en todo el mundo a los dos años del comienzo de la invasión de Iraq. La más multitudinaria tiene lugar en el Reino Unido, donde decenas de miles de personas piden la vuelta de las tropas británicas.



Nueva ley farmacéutica en la India. La India aprueba una ley de patentes para cumplir con los requisitos de la Organización Mundial del Comercio, que encarecerá los fármacos antisida que fabrica para su distribución en el Tercer Mundo, según Oxfam, Médicos Sin Fronteras y otras organizaciones.

Informe de la OMS. De los más de 130 millones de niños que nacen cada año en el mundo, casi 11 millones no cumplirán cinco años, y un 37% no llegará al mes de vida, según denuncia la Organización Mundial de la Salud. Nueve de cada diez defunciones se deben a causas evitables, como la falta de atención durante el embarazo y el parto, o infecciones que causan diarreas o neumonía.



Guerra en Iraq

Un terrorista suicida causa 125 muertos y 170 heridos en un ataque a civiles que hacían cola en Hilla para lograr un trabajo, en el que fue el atentado más sangriento desde el comienzo de la guerra.

El Pentágono confirma que 1.140 soldados han muerto en "acción hostil" (en combate) y otros 351 en otro tipo de incidentes, durante la guerra de Iraq.

Soldados de EE. UU. hieren a Giuliana Sgrena, la periodista italiana secuestrada, cuando acababa de ser liberada, y matan al agente que la protegía.

Varios atentados causan 22 muertos y docenas de heridos al norte de Bagdad, y 12 agentes de la Guardia Nacional iraquí pierden la vida en diferentes atentados ocurridos en Baquba.

Un atentado suicida contra una mezquita chií abarrotada de Mosul causa al menos 46 muertos y deja un centenar de heridos, en el funeral de un destacado miembro de la comunidad chií.

Las tropas de EE. UU. matan a 24 insurgentes que les atacaron en los alrededores de Bagdad. En el enfrentamiento seis soldados de la coalición resultaron heridos.

Al menos 80 insurgentes mueren en el asalto por parte de fuerzas iraquíes y estadounidenses contra el principal campo de entrenamiento de la resistencia descubierto hasta el momento en Iraq.

Al menos 12 iraquíes mueren en dos atentados con coches bomba en el norte de Iraq: uno en la zona de Tuz Yarmut y otro en Samarra.



Conflicto palestino-israelí

Los grupos armados palestinos pactan con Mahmud Abbas una tregua informal. tras las reuniones celebradas en El Cairo.

Abril 05

1

La CPI juzgará los crímenes de Darfur. El Consejo de Seguridad de la ONU decide llevar ante la Corte Penal Internacional de La Haya los crímenes contra la humanidad cometidos en la región sudanesa de Darfur. EE. UU. se abstiene al lograr a cambio una cláusula de excepción para sus nacionales.

Revuelta en Yemen. El Ejército yemení mata a 70 rebeldes tras un nuevo enfrentamiento de las tribus chiíes contra el poder central. Cientos de manifestantes protestan por los muertos.

Enfrentamientos en Nepal. El Ejército de Nepal asegura haber eliminado a 97 rebeldes maoístas, en respuesta a los enfrentamientos desatados en Rukum –zona del centro del país– en los que, según el Ejército, los rebeldes atacaron con morteros y misiles una base militar.

Enfrentamientos en el Kurdistán turco. Al menos 21 rebeldes del Partido de los Trabajadores del Kurdistán mueren en enfrentamientos con el Ejército de Turquía, junto a cuatro soldados turcos.

4

Torturas en Abu Ghraib. El Pentágono exculpa a los altos mandos de las torturas de Abu Ghraib, en una investigación que *limpia* el expediente del teniente general bajo cuyo mando se cometieron los abusos.

5

Accidente mortal en Zambia. Al menos 42 niños mueren al volcar un camión en Zambia y otros 50 resultan heridos, en los alrededores de la pequeña localidad de Kawambwa.

Tragedia en una fábrica india. Unas 200 personas quedan sepultadas y al menos 17 mueren al caerse una fábrica en Bangladesh, en la ciudad de Palashbari.

Grave epidemia en Angola. Una mortífera enfermedad se ha cobrado ya 244 vidas y avanza sin control en Angola: el virus Marburg, perteneciente a la familia del ébola, con una tasa de mortalidad de entre el 25% y el 98%, y para el que no existe curación ni vacuna.



6

Salen del Líbano los últimos soldados sirios. Los últimos soldados sirios abandonan Líbano, poniendo fin a una ocupación que ha durado casi tres décadas. Un equipo de la ONU llega a la capital para certificar la retirada, de acuerdo con la resolución 1.559.



8

Informe sobre educación infantil. Según la Unicef, se necesitan 5.600 millones de dólares anuales para que en 2015 los niños y niñas del mundo tengan acceso a la educación primaria y secundaria.

90º aniversario del genocidio armenio. Centenares de miles de armenios acuden al monte de Tsitsernakaberd, en la capital de Armenia, para homenajear al millón y medio de compatriotas que hace 90 años cayeron víctimas del genocidio perpetrado por el imperio otomano en 1915.

La guerra de Vietnam terminó hace 30 años. Vietnam celebra el 30º aniversario del final de la guerra que libró contra EE. UU. durante 11 años.



Guerra en Iraq

Yalal Talabani es elegido presidente por el Parlamento, el primer kurdo en la historia de Iraq.

Decenas de miles de iraquíes exigen la salida de las tropas estadounidenses de Iraq en el segundo aniversario del derribo de la estatua de Sadam Husein en la plaza del Paraíso de Bagdad. Dos policías y 15 militares iraquíes mueren en Mosul y Latifiya a manos de la insurgencia.

Un ciudadano estadounidense es secuestrado y tres ciudadanos iraquíes mueren por la explosión de un coche bomba en la ciudad de Samarra, que deja además 26 heridos.Veinticinco iraquíes mueren en ataques de la insurgencia en Mosul y las tropas norteamericanas matan supuestamente a 20 civiles en Al Rummana, tras usar artillería pesada para bombardear varias casas.

Dos coches bomba causan 18 muertos y más de 30 heridos en pleno centro de Bagdad.

Otra revuelta carcelaria en Iraq causa un muerto y 12 heridos.

Tropas estadounidenses e iraquíes toman el control de Mada, donde la insurgencia retenía supuestamente a 150 rehenes, y no hallan ni rehenes ni grupos armados. El día 20, la policía encuentra 50 cadáveres de civiles en el río Tigris, que podrían ser los citados rehenes.

Doce personas mueren en varios atentados contra cuarteles militares.

Los insurgentes derriban un helicóptero en Iraq y matan a sus 11 ocupantes.

Un coche bomba mata a 11 personas en una mezquita chií de Bagdad.

El Parlamento iraquí aprueba arrolladoramente, después de tres meses de negociaciones, un nuevo Gobierno multiétnico.

Una ola de atentados causa 29 muertos y más de 90 heridos en la capital del país y en Basora.

Es descubierta en el sur del país una fosa con 1.500 cadáveres, la mayoría kurdos y muchos de ellos de mujeres y niños. Podría tratarse de personas fallecidas en la década de 1980, tras una protesta de presos kurdos que fue seguida de una acción de represalia de la Guardia Republicana de Sadam Husein.



Conflicto palestino-israelí
La muerte el día anterior de tres jóvenes palestinos, de entre 14 y 15 años, tiroteados por una patrulla israelí en el campo de refugiados de Rafah mientras jugaban al fútbol, pone en riesgo el mantenimiento de la tregua acordada en enero por Ariel Sharon y Mahmud Abbas.

Mayo 05

1

Estudio sobre los paramilitares en Colombia. Los paramilitares colombianos suman 14.476 víctimas, entre asesinatos, *desapariciones* y torturas, entre 1988 y 2003, según un estudio del Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política del Centro de Investigación y Educación Popular.

Matanza de rebeldes en Uzbekistán. Treinta extremistas atacan un puesto de policía y una unidad militar,causan la muerte de nueve hombres y liberan a 600 presos de la cárcel, pero son reprimidos duramente por el Ejército uzbeco, que admite 169 víctimas en los enfrentamientos.

Desplazamientos por el miedo en Colombia. Más de 1.000 personas han huido en la presente semana de sus poblados a orillas del río Buey, al oeste de Colombia, para refugiarse en la ciudad de Quibdo, por temor al fuego cruzado entre el Ejército, los paramilitares y la guerrilla.

2

Explosiones en Myanmar. Al menos 11 personas mueren y alrededor de una decena resultan heridas a causa de tres explosiones ocurridas en dos supermercados y un centro de convenciones de Yangon, la capital, reivindicadas por el grupo clandestino Estudiantes Guerreros Vigorosos de Birmania.

Atentado en Pakistán. Un terrorista suicida mata a 18 fieles en un templo de Pakistán y deja heridas al menos a otras 65 personas.

Doble atentado en Indonesia. Dos bombas explotan en un mercado en la isla indonesia de Sulawesi, en el que mueren al menos 22 personas y medio centenar resultan heridas (el mayor atentado en Indonesia desde el que matara a 202 personas en octubre de 2002).

8

Informe de la OMS sobre la malaria. La OMS y Unicef denuncian que solo se ha dado el 20% del dinero prometido para luchar contra la malaria, que cada año mata "al menos a un millón de personas" y contagia a entre 350 y 500 millones, según el informe *Malaria en el Mundo 2005*.

Aniversario del fin de la segunda guerra mundial. El 8 de mayo de 1945 terminó la segunda guerra mundial en Europa, en la que 12 millones de personas fueron asesinadas por los nazis, 20 millones murieron en la URSS y siete en Polonia (que perdió al 20% de su población).



Guerra en Iraq
Al menos 25 personas mueren en un atentado suicida en Talafar, y un australiano es secuestrado.

Más de 24 iraquíes perecen en seis ataques suicidas en Bagdad y Mosul, en la jornada más sangrienta desde la formación del nuevo Gobierno de Iraq (han perdido la vida ya más de 130 personas).

Un terrorista suicida mata a 60 personas que guardaban cola ante un centro de reclutamiento en Erbil, capital del Kurdistán iraquí, dejando al menos a otros 70 aspirantes a policía heridos.

Una nueva oleada de atentados causa al menos 26 muertos, la mayoría policías, en cuatro ataques de la insurgencia en Bagdad.

Dos atentados suicidas de la insurgencia causan al menos 67 muertos en Tikrit y Suwaira, con los que ya son más de 250 muertos en la semana.

EE. UU. lanza una ofensiva con más de 1.000 soldados, aviones de combate y helicópteros, cerca de la frontera con Siria, en la que mueren 100 rebeldes y 15 norteamericanos en tres días.

Una nueva oleada de ataques suicidas causa cerca de 80 muertos en Tikrit, Hawiya y Bagdad.

Los ataques de los insurgentes dejan al menos cuatro muertos en Bagdad y Baquba, y en Al Charqa cinco personas mueren tras el bombardeo de un helicóptero estadounidense sobre una vivienda.

Son encontrados 34 cadáveres de civiles y militares iraquíes, supuestamente asesinados por la insurgencia, en diferentes áreas de Iraq. Un informe de la ONU alerta sobre el extremo deterioro de las condiciones de vida de los iraquíes: falta de suministro eléctrico e infraestructuras y desempleo.

La explosión de dos coches bomba causa al menos 26 muertos en el norte del país.

Mueren al menos 10 insurgentes, y dos marines resultan heridos en una nueva ofensiva militar iraquí-estadounidense en la provincia de Al Anbar.

Cuarenta mil soldados iraquíes, apoyados por 10.000 efectivos de EE. UU., lanzan la mayor ofensiva militar desde la caída de Sadam Husein.

Dos ataques suicidas matan a 30 personas al sur de Bagdad, en Hilla, uno contra una manifestación de policías y otro en la puerta del hospital adonde estaban siendo trasladados los heridos.

El recuento de muertos en atentados durante el mes de mayo asciende a 750 iraquíes y 70 estadounidenses.

Junio 05

1

Enfrentamientos entre oposición y policía en Haití. Al menos 25 personas mueren en enfrentamientos con la policía en Puerto Príncipe, protagonizados por seguidores de Jean-Bertrand Aristide.

La Corte Penal Internacional investigará los crímenes de Darfur. La Corte Penal Internacional (CPI) admite a trámite la denuncia de la ONU sobre los crímenes de guerra y contra la humanidad cometidos en la región sudanesa de Darfur.

Acuerdo en Sudán. El Gobierno y la oposición (la Alianza Nacional Democrática) firman un acuerdo de reconciliación nacional, con una nueva distribución de poder durante los próximos 6 años de transición, en los que se redactará una nueva constitución y se formará un Gobierno de unidad nacional.

Ofensiva en Afganistán. Tropas del Ejército afgano y de la coalición internacional encabezada por EE. UU. atacan las bases de la guerrilla talibán en el sureste de Afganistán, causando la muerte de al menos 178 rebeldes en tres días (en esta fecha son ya 300 los talibanes caídos desde el comienzo del mes de marzo).

Colombia aprueba una polémica ley para reinsertar a los paramilitares. Entre cinco y ocho años de cárcel serán las penas máximas que cumplirán los paramilitares acusados de crímenes graves, según la ley de Justicia y Paz, calificada como "muy suave" por los defensores de los derechos humanos.

Nuevos ataques de las FARC contra el Ejército. Dos operaciones de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) provocan la muerte de al menos 23 militares colombianos en el sur de Colombia, cerca de la frontera con Ecuador, y al noreste, junto a la de Venezuela.

Crímenes contra la humanidad en Colombia. La Federación Internacional de los Derechos Humanos pide a la Corte Penal Internacional que investigue los crímenes contra la humanidad cometidos por grupos paramilitares en Colombia. Según sus documentos, las Autodefensas Unidas de Colombia han cometido más de 2.000 crímenes contra la humanidad (matanzas, persecuciones, desplazamientos forzosos) aun después de que anunciaran en 2002 el cese de sus ataques.

2

Atentado suicida en Afganistán. Un atentado suicida causa al menos 19 muertos –entre ellos el jefe de la policía de Kabul– y 50 heridos en una mezquita de Kandahar.

La guerrilla maoísta mata a decenas de personas en Nepal. La explosión de una mina al paso de un autobús causa 38 muertos y 70 heridos, la mayoría campesinos y muchos de ellos mujeres y niños.

Cadena de atentados en Irán. Más de 10 personas mueren y unas 70 resultan heridas por el estallido de varias bombas en Irán, cinco días antes de las elecciones presidenciales.

Atentado en un tren en Rusia. Un atentado hace descarrilar el tren que une la capital chechena con Moscú.

Nuevo atentado en Cachemira. Un coche bomba causa 14 muertos y más de 70 heridos, amenazando la paz en Cachemira, en la ciudad de Pulwama.

Nuevo atentado contra un político libanés antisirio. Georges Hawi, destacado político libanés opuesto a Siria, es asesinado en Beirut, por medio de una bomba adosada a su automóvil, pocas horas después del triunfo de la oposición antisiria en los comicios legislativos.

4

La policía libera 450 niños esclavos en la India. Cerca de 450 niños esclavizados en fábricas son liberados en Bombay, mediante una operación policial en más de 200 pequeños negocios del centro.

Campaña contra la población en Zimbabue. Robert Mugabe emprende la llamada Campaña para Limpiar la Mugre contra una población que sufre una tasa de paro del 80% y que sobrevive gracias a la ayuda internacional. En ella, según la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, cerca de 200.000 personas han sido desplazadas de su hogar y unas 30.000 han sido detenidas. Los periodistas extranjeros tienen prácticamente prohibida la entrada en el país.

Torturas en Guantánamo. Médicos del Ejército de Estados Unidos son acusados de asesorar a los carceleros de la base militar de Guantánamo sobre cómo llevar a cabo interrogatorios coercitivos a los presos, cómo aumentar los niveles de estrés o cómo aprovechar los miedos de los prisioneros.

5

Al menos 62 escolares mueren en China a causa de una riada. Al menos 64 personas, entre ellas 62 niños, mueren después de que una avalancha de lodo se precipite sobre una escuela de primaria en la ciudad nororiental de Ningan, que ha sufrido en los últimos días devastadoras lluvias y riadas.

Terremoto en el norte de Chile. Un terremoto de magnitud 7,9 en la escala de Richter causa 11 muertos y 130 heridos de diversa consideración en el norte de Chile.

Un alud de lodo causa 21 muertos en Guatemala. Al menos 21 perso-

nas mueren en Senahú (al norte de Guatemala) al ceder un cerro debido a las lluvias que azotan la región y derrumbarse sobre la población, en la que varias viviendas quedan sepultadas.

7

Manifestación en Madrid contra la pobreza. Unas 35.000 personas exigen en Madrid un mayor combate a la pobreza y el cumplimiento por los líderes mundiales de los objetivos del milenio (ODM).

8

Informe de la Coordinadora de ONG de Desarrollo. Las ONG reciben menos dinero del Estado y de Europa para cooperación, según un informe presentado por la CONGDE: el Estado y la UE aportan menos a las ONG, mientras que las autonomías y los ayuntamientos han incrementado su ayuda.

Las asociaciones españolas se alían para erradicar la pobreza. En el marco de la campaña Pobreza Cero se presenta una alianza de más de 1.000 asociaciones humanitarias, colectivos, sindicatos y plataformas, que promoverá el Llamamiento Mundial contra la Pobreza.

Nuevo informe de ONUSIDA. La ONU calcula que necesitará 55.000 millones de dólares en tres años para frenar el avance del sida en los países en desarrollo. El secretario general de la ONU afirma que el objetivo de reducir antes de 2005 un 25 % los casos de los menores de 25 años no se ha logrado.



Guerra en Iraq

Una nueva cadena de atentados suicidas mata a 24 personas y deja heridas al menos a otras 37.

El Ministerio del Interior hace público un informe en el que afirma que la insurgencia ha asesinado en Iraq a 12.000 civiles en 18 meses (más de 20 personas cada día).

Tres coches bomba en Mosul, Balad y Bagdad dejan ocho policías muertos y unos 10 heridos.

Tres coches bomba causan 18 muertos y decenas de heridos en tres controles militares situados alrededor de Hawija, y otros siete iraquíes pierden la vida en atentados en otras zonas del país.

La insurgencia mata a cinco marines cerca de Faluya, con una bomba que estalla al paso del convoy en los alrededores de Haqlaniya.

Al menos 42 personas, en su mayoría civiles, mueren en otra oleada de atentados en el país.

La policía iraquí encuentra 20 cadáveres maniatados en Bagdad, con los ojos vendados y tiroteados en la cabeza.

Al menos 40 personas mueren y otras 81 resultan heridas, en otra oleada de atentados en Iraq.

Un atentado suicida en un comedor militar causa la muerte de 26 soldados iraquíes y unos 30 heridos, al norte de Baquba.

En la Operación Daga, las fuerzas de EE. UU. lanzan nueve bombas contra la insurgencia en Al Qaim, y un millar de soldados estadounidenses e iraquíes se despliegan y matan a unos 50 rebeldes. Al menos tres personas mueren y varias resultan heridas en un atentado en una mezquita en Al Kamaylía.

Un terrorista suicida mata a 23 personas y hiere a otras 36, en un restaurante del centro de Bagdad, donde además siete cadáveres maniatados son encontrados en un basurero.

Mueren 13 policías en un atentado con coche bomba en el Kurdistán iraquí que hirió a más de 100 personas en un centro de reclutamiento de la policía.

Más de 30 muertos y 50 heridos en una nueva oleada de coches bomba en el país.

Dos marines mueren y cuatro se dan como desaparecidos tras un atentado suicida en Faluya, y dos iraquíes mueren en un ataque con obuses de mortero en Siniya, mientras en Mosul, varios civiles son ametrallados por un grupo de hombres armados. El mes de junio es ya, con más de 50 soldados muertos, el peor del año para EE. UU. Desde marzo de 2003, han muerto más de 1.700 militares norteamericanos.

Cuatro mujeres del Ejército estadounidense fallecen en un ataque en Faluya. Ocho guardias iraquíes mueren en un ataque en Ramadi, y once civiles en Samarra.

35 personas mueren en una cadena de atentados suicidas en la región de Mosul.

Mueren siete personas y otras 30 resultan heridas en una nueva jornada de violencia, tras el derribo de un helicóptero norteamericano y varios atentados en Bagdad.

Un diputado chií del Parlamento muere junto a su hijo y dos guardaespaldas en un atentado en Bagdad.



Conflicto palestino-israelí

Israel libera a 398 prisioneros palestinos, en su mayoría militantes del partido gubernamental Al Fatah, como parte del acuerdo del 9 de febrero en Sharm el Sheij. En las cárceles israelíes permanecen aún recluidos 7.500 palestinos.

Fuerzas israelíes irrumpen en Qabatia y matan a Maruh Kamil, dirigente de Brigadas de Al Qods. Israelíes y palestinos acuerdan destruir las 1.200 viviendas de los colonos de los asentamientos de la franja de Gaza cuando sean evacuados el 15 de agosto, dentro del Plan de Desconexión de Gaza. Un soldado israelí resulta muerto y otros dos heridos en un ataque de activistas palestinos en la frontera entre Gaza y Egipto, cerca del campo de refugiados de Rafá. Los soldados matan a uno de lo activistas.

Los militares israelíes amenazan con bombardeos y asesinatos selectivos contra líderes de la Yihad Islámica si la Autoridad Palestina no

logra evitar los ataques durante la retirada de la franja de Gaza.

Israel declara Gaza zona militar cerrada tras desalojar a un centenar de activistas atrincherados en un hotel en el bloque de asentamientos de Gush Katif y arrestar a los ultraderechistas.

Julio 05

1

Atentado contra tropas rusas en Daguestán. Once soldados del Ministerio del Interior de Rusia mueren en un atentado en Majashkalá, la capital de Daguestán (territorio fronterizo con la república de Chechenia) y otras 22 personas (16 militares y seis civiles) resultan heridas.

Incendio en un centro comercial en el norte de Rusia. Al menos 21 personas mueren en Ujtá (al norte de Rusia), en un incendio intencionado que consume un centro comercial. La fiscalía rusa descarta que se trate de un acto terrorista, pero según otras versiones, se produjo una explosión.

Atentado en Chechenia. Catorce personas (11 policías y tres civiles) mueren en un ataque de la guerrilla separatista en el norte de Chechenia, en una zona poblada principalmente por prorrusos.

Enfrentamientos en el norte de Kenia. Entre 20 y 100 personas, en su mayoría niños, son asesinados en un pueblo del noreste de Kenia por hombres armados de un clan rival del de las víctimas.

Los paramilitares se acogen al proceso de Paz en Colombia. Seiscientos setenta y cinco paramilitares del frente Héroes de los Montes de María entregan sus armas, entre ellos dos de los más sanguinarios jefes *para*-. El mismo día mueren en combates 15 guerrilleros del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en Jamundí.

Acuerdo entre el Gobierno y la guerrilla en Indonesia. El Gobierno indonesio y la guerrilla nacionalista de Aceh alcanzan un acuerdo en Helsinki para firmar un tratado de paz el día 15 de agosto que pondrá fin a un conflicto que en los últimos 30 años ha provocado más de 12.000 muertos.

Ofensiva en Afganistán. Al menos 50 supuestos talibanes mueren tras una operación militar de las fuerzas afganas y de Estados Unidos en la provincia de Oruzgán, en el centro de Afganistán.

2

Un ataque terrorista lleva la muerte a Londres. Mueren 38 personas y 700 resultan heridas, 45 de ellas graves, en un atentado en Londres, reivindicado por la Organización Secreta del Grupo de Al Qaeda en Europa. Los terroristas atacan cuatro veces los medios de transporte, como en Madrid. En los primeros tres atentados se producen al menos 35 muertos; otras dos personas mueren poco después al explotar una bomba en un autobús, y el número 38 fallece en el hospital. El día 8 el número de fallecidos llega ya a 50, y el de heridos a 700, y se calculan aún muchos desaparecidos. Dos semanas después, se producen cuatro explosiones casi simultáneas en la capital británica, que producen tan solo un herido.

Cadena de atentados en Egipto. Al menos 88 personas mueren y más de 1200 resultan heridas (entre ellas, cuatro españoles) en una cadena de explosiones reivindicadas por Al Qaeda en el balneario turístico de Sharm el Sheij, en la península egipcia del Sinaí.

Una bomba estalla en un tren en el norte de India. Diez personas mueren y otras 49 resultan heridas por el estallido de una bomba en un tren en el norte de India, a unos 640 kilómetros de la capital.

4

Informe de la OSCE contra Guantánamo. La Asamblea Parlamentaria de la OSCE pide, en un informe presentado en Washington, el cierre de la cárcel estadounidense en Guantánamo, en la que más de 500 personas están detenidas desde finales de 2001 sin defensa legal. Diez días después, es presentado ante el Comité de las Fuerzas Armadas de EE. UU. un informe sobre las investigaciones del Pentágono de las 26 denuncias contra las técnicas utilizadas en los interrogatorios de la prisión de Guantánamo, que confirma la aplicación de “técnicas autorizadas”.

Augusto Pinochet pierde la inmunidad. La Corte de Apelaciones de Santiago quita la inmunidad como ex presidente a Augusto Pinochet por las sospechas fundadas de su participación en la desaparición de 15 personas en 1975.

5

Lluvias torrenciales en Rumania y Bulgaria. Las abundantes lluvias caídas durante el fin de semana en Rumania y Bulgaria (donde han muerto 6 y 5 personas, respectivamente) afectan gravemente a la población: las personas evacuadas se cuentan por cientos y las viviendas afectadas por miles.

Primer huracán del año en el Caribe. El huracán Dennis, con vientos superiores a los 165 kilómetros por hora, deja al menos 15 muertos en Cuba (donde fueron evacuadas 1,5 millones de personas, 260.000 solo en la ciudad de La Habana) y en Haití. El día 15, cuando los muertos son ya 62 y los heridos más de 22, además de 15.000 damnificados y 609 viviendas destruidas, los países afectados –Haití, Jamaica, Cuba y EE. UU.– se preparan para afrontar una nueva tormenta tropical, Emily, que acabará provocando la evacuación de 85.000 personas.

Riesgo de hambruna en áfrica occidental, según la ONU. Una severa

hambruna amenaza a cinco millones de personas en la región africana de Sahel, debida a la sequía del año anterior y las consecuencias de una grave plaga de langostas en Níger, Malí, Burkina Faso y Mauritania según la ONU.

Terribles inundaciones en la India. Al menos 786 personas mueren en las inundaciones en el Estado de Maharashtra, al oeste de la India, y los muertor por el monzón de este año se elevan a 633.

8

Cumbre del G8. Comienza en Gleneagles (Escocia) la cumbre en la que se reúnen anualmente los jefes de Estado de EE. UU., Canadá, Japón, Alemania, Francia, el Reino Unido, Italia y Rusia. En el contenido de los acuerdos logrados en la cumbre destaca el compromiso de incrementar la ayuda a áfrica hasta 42.000 millones anuales para 2010, y la cancelación de la deuda a 18 países por valor de 33.000 millones de euros. Las ONG celebran una *contracumbre* en Malí llamada el IV Foro de los Pueblos, en la que 2.000 representantes de ONG africanas, americanas y europeas debaten sobre el desarrollo en áfrica.



Guerra en Iraq

El embajador de Egipto en Iraq es secuestrado en Bagdad, y cuatro personas mueren en un atentado con coche bomba cerca de Kirkuk.

El dirigente de la Asamblea Suprema para la Revolución Islámica en Iraq es asesinado y cinco agentes mueren en Yusufiya al caer en una emboscada de los rebeldes.

Dos coches bomba explotan en Al Mshroh, al sur de Bagdad, y provocan al menos 15 muertos y más de 30 heridos, la gran mayoría de ellos civiles.

Tres atentados suicidas matan a más de 30 personas; uno de ellos se produce en el aeropuerto de Muthanna de Bagdad, con un resultado de 25 muertos y 34 heridos.

Fallecen nueve albañiles en Bagdad tras ser detenidos por su presunta relación con la insurgencia y encerrados durante más de 14 horas en una furgoneta de la policía, Además, un ataque contra un puesto de control en Jalés causa la muerte de al menos 12 policías iraquíes.

Veintisiete personas, la mayoría niños, pierden la vida y 67 resultan heridas en un atentado con coche bomba en un barrio chií al este de Bagdad.

Entre mayo y julio ha perecido una media mensual de 800 civiles y policías locales, según datos del Ministerio del Interior. En los seis primeros meses de 2005 han muerto 2.157 iraquíes, y se han llevado a cabo 136 atentados suicidas. El número de soldados estadounidenses muertos en ataques de la insurgencia se eleva a 306 hasta esta fecha. El Ministerio del Interior calcula que los insurgentes han matado a 12.000 iraquíes desde que comenzó la ocupación, aunque algunas ONG elevan esta cifra a 100.000, y han acusado en ocasiones a EE. UU. de minimizar las cifras.

Al menos 98 personas pierden la vida y otras 85 resultan heridas en Mussayeb en un ataque junto a un camión de reparto de gas doméstico, que se convierte en el más sangriento desde septiembre de 2004. Otras 20 personas y tres soldados británicos fallecen en otros ataques en Bagdad, Mosul y Amara.

Una nueva cadena de atentados deja al menos 22 iraquíes muertos.

El estudio *A dossier of civilians casualties in Iraq*, publicado por los organismos británicos Oxford Research Group e Iraq Body Count, afirma que desde el principio de la guerra ha habido 24.865 civiles muertos en Iraq, al menos 34 víctimas al día.

La explosión de un camión bomba en una comisaría de Bagdad provoca decenas de muertos (22 según la policía iraquí y 40 según las autoridades militares de EE. UU.).

Al menos 12 empleados de una depuradora son asesinados a tiros y otros 23 resultan heridos en

Abu Ghraib. El Pentágono reconoce tener bajo su custodia entre 13.000 y 17.000 detenidos en Iraq.

Mueren al menos 28 aspirantes a policías, cinco rebeldes, dos marines y otros dos civiles en varios ataques de la insurgencia contra patrullas estadounidenses en el *triángulo suní* y en Bagdad.

Dos guardias de seguridad británicos y tres civiles mueren tras explotar dos bombas al paso de un convoy del Consulado del Reino Unido.

Una nueva oleada de ataques mata a cinco soldados de EE. UU. en puntos diferentes de Bagdad, donde además al menos cinco civiles mueren y 10 resultan heridos en un atentado con coche bomba.



Conflicto palestino-israelí

Decenas de mujeres palestinas se manifiestan de manera pacífica en el centro de la ciudad de Gaza para pedir la liberación de sus hijos, encarcelados en prisiones israelíes.

El Gobierno de Israel aprueba el nuevo trazado del muro, por el que más de 50.000 palestinos quedarán aislados de sus lugares de trabajos, escuelas y hospitales.

Un terrorista palestino se suicida en la entrada de unos grandes almacenes en Netanya, en las cercanías de Tel Aviv, y provoca la muerte de dos ciudadanos israelíes y heridas a otras 30 personas, desafiando así la tregua acordada en febrero.

Mohamed al Asi, de 28 años y, jefe de la Yihad Islámica y de las Brigadas de los Mártires de Al Aqsa en Nablus, muere por disparos del Ejército israelí dos días después del atentado de la Yihad Islámica en un centro comercial cerca de Tel Aviv.

El Gobierno israelí y la Autoridad Nacional Palestina (ANP) lanzan al tiempo una ofensiva contra el movimiento fundamentalista palestino Hamás, con la franja de Gaza sumida en el caos: mientras los integristas se enfrentan a la policía palestina en las calles de la capital, blindados israelíes avanzan hacia las fronteras norte y sur. El Ejército volverá a dividir la franja de Gaza en tres zonas cortando la carretera principal e impidiendo los desplazamientos de la población.

Un dirigente de Hamás es abatido por un francotirador israelí de un disparo en el cuello, con lo que ascienden a ocho los islamistas muertos este fin de semana.

Mueren dos ciudadanos israelíes y otros tres, entre ellos dos soldados, resultan heridos, en un ataque lanzado por dos terroristas palestinos cerca de la frontera de Gaza.

Agosto 05

1

Enfrentamientos en Sudán por la muerte del vicepresidente. Al menos 46 personas mueren y cientos resultan heridas en Jartum, capital de Sudán, en los enfrentamientos entre habitantes del sur y del norte, que se desataron al conocerse la muerte del vicepresidente, el ex jefe rebelde John Garang, en un accidente aéreo. El Ejército toma las calles de la ciudad. A los dos días del comienzo de los enfrentamientos, las víctimas mortales ascendían a más de 100.

Enfrentamientos entre la guerrilla y el ejército en Nepal. Unos 40 soldados del Ejército nepalés y 26 rebeldes maoístas mueren en un ataque de la guerrilla a una base del noreste del país, en la peor ofensiva desde que el rey Gyanendra se hiciera con el poder el mes de febrero anterior.

Ofensiva contra las FARC. Mueren 30 guerrilleros de las FARC en una ofensiva del Ejército contra un campamento rebelde en una zona entre los departamentos de Antioquia y Chocó, a unos 500 kilómetros al noroeste de Bogotá.

Acuerdo de paz en Indonesia. El Gobierno de Indonesia y el separatista Movimiento para un Aceh Libre firman en Helsinki un histórico acuerdo de paz tras casi 30 años de guerra, comprometiéndose a poner fin a las hostilidades que han causado la muerte de más de 15.000 personas.

Enfrentamientos en Afganistán. Al menos 20 talibanes mueren y otros 15 son arrestados en los enfrentamientos entre los rebeldes y las fuerzas afganas en el sur de Afganistán en los últimos días. El día 21, cuatro soldados estadounidenses mueren en el sur tras la explosión de una bomba colocada junto a una carretera por los talibanes. A finales del mes, son ya cien los talibanes muertos en las operaciones de las fuerzas estadounidenses y afganas destinadas a garantizar la seguridad de las elecciones parlamentarias del 18 de septiembre.

2

Atentados en la India. Unas 350 bombas caseras de baja intensidad, distribuidas por todo Bangladesh y probablemente colocadas por el grupo islamista radical Yamaat Ul Mujahidín, explotan de forma casi simultánea y dejan al menos dos muertos y un centenar de heridos.

5

El ciclón Katrina asola el sur de EE. UU. El Centro Nacional de Huracanes (CNH) estadounidense informa de que el huracán Katrina avanza hacia el interior del golfo de México con vientos de hasta 250 kilómetros por hora, dejando al menos siete muertos en el sur de Florida, por lo que el alcalde de Nueva Orleans anuncia el día 28 la evacuación "obligatoria e inmediata" de la ciudad. Dos días después, el ciclón deja un paisaje de muerte y devastación en tres estados del sur: Luisiana, Alabama y Misisipi, que se llevó el impacto más duro. Más de 80 personas mueren, según los primeros recuentos, y las ciudades de Misisipi, Gulfport y Biloxi, quedan arrasadas.El día 30, la situación en Nueva Orleans da un drástico vuelco: tras la rotura de dos diques se inunda el centro histórico y la ciudad se sume en la destrucción y el caos. Según las cifras provisionales, el huracán ha causado 166 fallecidos en Luisiana, Misisipi, Alabama y Florida, pero el alcalde de Nueva Orleans asegura que en esa ciudad puede haber "cientos, posiblemente miles de muertos".

8

Se cumplen 60 años tras el lanzamiento de la primera bomba atómica. Al final de 1945, entre 140.000 y 150.000 personas habían muerto en Hiroshima a consecuencia de la bomba lanzada por el B-29 estadounidense Enola Gay, a las 8.15 (hora local) del 6 de agosto de ese año, sobre una ciudad de 300.000 habitantes. Aún hay 267.000 afectados vivos, entre Hiroshima y Nagasaki, por las bombas atómicas.



Guerra en Iraq
Mueren siete soldados norteamericanos, con lo que ya son más de 1.800 los miembros del Ejército de EE. UU. fallecidos en Iraq desde

marzo de 2003, según la agencia Reuters (que se basa en datos del Pentágono). Son encontrados además en Bagdad 11 cadáveres de asesinados por un tiro en la cabeza.

Al menos 14 marines y un intérprete civil pierden la vida en Hadith, en uno de los peores ataques contra el Ejército de EE. UU.

Mueren al menos 23 personas en una serie de atentados contra objetivos estadounidenses, chiíes y de la policía iraquí, en Bagdad y cerca de Kirkuk.

Tropas estadounidenses e iraquíes atacan bases de la insurgencia en el valle del éufrates, mientras 14 iraquíes, militares y civiles, mueren en varios ataques en diferentes partes del país.

Cinco soldados de EE. UU. mueren en ataques de los insurgentes en la ciudad de Baiji y cerca de Habanilla, y 6 civiles mueren en un atentado en el distrito de Ghazaliya, al oeste de Bagdad.

Al menos 15 personas, ocho de ellos niños, mueren en una localidad próxima a Ramadi, después de que soldados estadounidenses abrieran fuego contra la población tras sufrir un ataque, según fuentes hospitalarias y testigos.

Diez iraquíes, la mayoría miembros de las fuerzas de seguridad, mueren en varios ataques en Bagdad y al norte de la capital, y se descubren los cadáveres de seis personas en Al Yusefiya.

Tres soldados de EE. UU. mueren y otro resulta herido al estallar un artefacto cerca de Tuz, y otro muere en la carretera hacia Jordania al estallar una bomba en un lateral de la vía. Además, son hallados en una fosa común en Bagdad los cuerpos de 30 personas, supuestamente enterrados seis meses antes.

Tres coches bomba matan al menos a 43 personas y hieren a más de ochenta en un ataque contra la abarrotada estación de autobuses de Bagdad.

Un coche bomba mata en Baquba a seis personas y hiere a nueve soldados estadounidenses, cuatro policías y seis civiles iraquíes.

Decenas de insurgentes atacan varios controles policiales en el oeste de Bagdad, matan a 15 personas, en su mayoría civiles, y hieren a otras 60.

Aviones de combate de EE. UU. lanzan ataques en el oeste de Iraq en los que, según fuentes policiales, mueren hasta 56 personas. Además, 13 personas perecen en ataques insurgentes en Bagdad y en Samarra.

Un total de 1.030 peregrinos chiíes mueren en Bagdad, y 322 resultan heridos, en una avalancha desatada por un rumor sobre la presencia de terroristas suicidas cuando la procesión atravesaba el puente Aima sobre el río Tigris, después de que siete peregrinos murieran en un ataque insurgente.



Conflicto palestino-israelí

Un desertor del Ejército israelí mata a cuatro personas a bordo de un autobús en los Altos del Golán, cerca de la localidad drusa de Shafaram, y muere después linchado por pasajeros y habitantes.

El Ejército israelí comienza la operación militar que supone el inicio de la descolonización de la franja de Gaza y el fin de una ocupación militar y civil que ha durado 38 años. Los 8.000 colonos recibirán este día la orden de evacuar sus casas en un plazo de 48 horas.

Soldados israelíes matan a cuatro palestinos, uno de ellos supuesto dirigente de la organización Yihad Islámica, en el campo de refugiados de Tulkarem, en Cisjordania. La tregua amenaza con romperse.

Medio centenar de personas resultan heridas en un atentado terrorista perpetrado por un suicida palestino en la estación de autobuses de Beersheva, la capital del Neguev

Septiembre 05

1

Ataque talibán en Afganistán tras las elecciones. Doce personas mueren y 29 resultan heridas frente a una base de Kabul en un ataque suicida perpetrado por un talibán disfrazado de policía.

Nuevo ataque a la población en Darfur. Un ataque al campo de desplazados Aro Shaw (en el área de Darfur que el personal de las Naciones Unidas ha evitado por temor a la violencia), provoca la muerte de 29 personas y heridas graves a otras 10, según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

2

Atentados en Pakistán. Dos bombas causan la muerte de al menos seis civiles y heridas graves a una treintena de personas en Lahore, la capital del estado paquistaní de Punjab.

5

El ciclón Katrina asola el sur de EE. UU. La manera en la que los estados del sureste del país sufren de forma devastadora los efectos del huracán Katrina no se corresponde con la capacidad de reacción que se le atribuiría al país más rico del planeta: el Gobierno de EE. UU. solicita el día 4 a la Unión Europea y a la OTAN que envíen ayuda de emergencia para hacer frente a la tragedia. El responsable de Sanidad y Servicios Humanos del Gobierno da por hecho que habrá millares de muertos. El alcalde de Nueva Orleans, Ray Nagin, responsabiliza al Gobierno de George W. Bush del caos que sufre su ciudad, donde aún hay unas 10.000 personas que no han sido evacuadas. El día 13 las cifras oficiales elevan a 279 el número de muertos en la zona metropolitana de Nueva Orleans y a 515 el total de fallecidos, pero a partir del 20 ya son más de

mil (840 solo en Nueva Orleans) las víctimas contabilizadas. Tres semanas después del paso del huracán, aún se desconoce el paradero de más de 2.600 niños de Luisiana, Misisipi, Georgia y Alabama.

Nueva emergencia en EE. UU. por el huracán Rita. El estado de Luisiana declara la situación de emergencia ante el avance del huracán Rita, que alcanza la categoría 5 en la escala Saffir-Simpson (la misma que el Katrina) el día 21, lo que obliga a cientos de miles de personas a abandonar sus casas o refugios.



Médicos Sin Fronteras alerta de la persistencia de una importante crisis nutricional en el sur de Níger (en alerta desde noviembre de 2005), y acusa a las agencias internacionales de la tardanza en la llegada de la ayuda y de una mala planificación de esta, que se distribuye en relación a cifras de la cosecha del año anterior.

El PNUD presenta su informe anual sobre desarrollo humano. El estudio revela que 18 de los países más pobres (con 460 millones de habitantes) han empeorado su nivel de vida respecto a 1990. Doce de estas naciones están ubicadas en el áfrica subsahariana y el resto en el área de la extinta Unión Soviética. Unos 2.500 millones de personas sobreviven con menos de dos euros al día, es decir, el 40% de la población mundial solo logra el 5% de los ingresos, mientras el 10 % más rico tiene un 54%.

Cumbre Mundial de las Naciones Unidas en Nueva York. La Cumbre, reunida para revisar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), aprueba una resolución (A/Res/60/1) que insta a redoblar los esfuerzos en la materia y contiene algunas novedades como la incorporación del principio "responsabilidad de proteger" Pese a todo, se constata que los avances en los ODM han sido escasos y que al ritmo actual no podrán alcanzarse en 2015.



Guerra en Iraq

Un total de 19 policías y soldados iraquíes mueren y otros 16 resultan heridos en tres atentados en la localidad de Baquba.

Dos ataques causan la muerte de al menos 17 personas en la ciudad de Basora.

Miles de soldados estadounidenses e iraquíes comienzan una vasta ofensiva contra la insurgencia en Tal Afar, precedidos por la artillería estadounidense, que bombardeó los barrios supuestamente tomados por los rebeldes. El titular de Defensa asegura que hay "141 terroristas" muertos y 197 heridos. En Iskandariya la policía localiza los cuerpos de 18 personas con un disparo en la cabeza.

Más de 150 personas mueren en Bagdad, víctimas de 10 ataques lanzados por la red de Al Qaeda en Iraq, siendo el más sangriento (el segundo más mortífero desde la invasión del país) el producido en Kadimiya, donde un coche bomba causa 114 muertos y 162 heridos.

Once atentados provocan la muerte de 31 personas decenas de heridos en todo el país.

Más de 20 iraquíes mueren en ataques a una mezquita de la localidad de Tuz Jurmatu, cerca de Kirkuk, y a las colas de parados que se forman en Bagdad.

Un coche bomba explota en un mercado de una pequeña ciudad del sureste de Bagdad y mata al menos a 30 personas y hiere a otras 38.

Los cadáveres de 20 personas, supuestamente miembros de las fuerzas de seguridad iraquíes, son hallados en el río Tigris, en la localidad de Balad, con heridas de bala y las manos atadas.

Cuatro marines fallecen tras dos ataques en la ciudad de Ramada y otro en el norte de Bagdad. Con estos suman ya 1.898 los soldados estadounidenses muertos desde marzo de 2003.

Ocho milicianos del llamado ejército de Mahdi mueren en combates con tropas estadounidenses en Ciudad Sáder, tras la muerte de 13 militares de EE. UU. en un ataque con coche bomba en Bagdad, además de seis civiles en otro atentado en Al Musaiyeb, y dos en Hilla.

Cinco profesores y un chófer son asesinados en una escuela de la ciudad de Muwalha, y en Bagdad mueren al menos siete personas y tres soldados estadounidenses, y otras 14 resultan heridas, por la explosión de un coche bomba.

Al menos ocho personas mueren y otras 53 resultan heridas en un atentado en Tal Afar, mientras en Balad el ataque de tres terroristas suicidas deja más de 80 muertos y más de 100 heridos.

Tres atentados en Balad dejan al menos 85 muertos el día anterior y más de 110 heridos (entre los que se encuentran 22 niños y 35 mujeres), y el Ejército de EE. UU. pierde cinco soldados en Ramadi.

Al menos 99 muertos y 124 heridos hacen del 30 de septiembre uno de los días más sangrientos en Iraq desde la caída de Sadam Husein.



Conflicto palestino-israelí

El jefe del Estado Mayor del Ejército israelí ordena la salida de los últimos 3.000 soldados de la franja de Gaza. La Autoridad Nacional Palestina no participará en la ceremonia en protesta por la decisión de Ariel Sharon de mantener durante seis meses cerrada su frontera con Egipto y de dejar en pie 24 sinagogas que serán ahora derribadas por los palestinos.

El Tribunal Supremo de Israel resuelve, en respuesta a un pleito planteado por un millar de vecinos de cinco municipios palestinos del norte de Cisjordania, que el Gobierno deberá modificar un tramo de 13 kilómetros del muro

que incomunica a los habitantes de la zona del resto del territorio palestino impidiéndoles desarrollar su vida con normalidad.

Al menos 19 palestinos mueren y un centenar resultan heridos tras la explosión de un vehículo paramilitar cargado de explosivos en el norte de Gaza, durante un desfile de las milicias de Hamás. Este grupo acusa de inmediato al Ejército israelí, mientras portavoces del Ministerio de Defensa niegan su relación con la explosión.

Israel lanza sobre la franja de Gaza tres ataques aéreos, en los que mueren dos activistas palestinos, como represalia al lanzamiento de misiles artesanales por Hamás contra la ciudad de Sderot.

El Gobierno israelí ordena al Ejército emprender una guerra total contra las milicias radicales palestinas, Hamás y Yihad Islámica, y bombardear la franja de Gaza, lo que provoca la muerte de dos milicianos y del líder de Yihad Islámica. Además se detiene a más de 200 militantes en Cisjordania.

Un niño palestino de 13 años muere tiroteado por el Ejército israelí en el campo de Askar, en Nablus, en una incursión en la zona de las tropas, que horas antes habían abatido a dos milicianos de las Brigadas de los Mártires de Al Aqsa.

Octubre 05

1

Ataque de las FARC en Colombia. Al menos cinco policías mueren, ocho resultan heridos y unos 40 permanecen desaparecidos tras un ataque guerrillero de las FARC en la localidad de Sipí, en la provincia del Chocó. El día 27 de este mes, miembros de las FARC y de Autodefensas Unidas de Colombia mantienen fuertes combates, en la zona del Chocó, lo que deja unos 80 muertos.

Emboscada contra la policía afgana. Al menos 18 policías afganos mueren y otros cuatro resultan heridos en una emboscada atribuida a los talibanes en Helmand, al sur de Afganistán.

Enfrentamientos con la policía en la república rusa de Kabardino-Balkaria. Unos extremistas islámicos atacan varios edificios públicos de la capital de Kabardino-Balkaria, república rusa del norte del Cáucaso, y son finalmente aniquilados por las fuerzas de seguridad, que informan de 61 atacantes y 12 policías muertos.

2

Nuevo atentado terrorista en Indonesia. Una serie de explosiones en la isla turística de Bali, en Indonesia, deja 26 víctimas mortales y un centenar de heridos.

Explosiones en Nueva Delhi. La capital india sufre tres potentes explosiones reivindicadas por un grupo separatista islámico de Cachemira, que dejan 61 muertos y 190 heridos.

5

Un nuevo huracán afecta gravemente a Centroamérica. El huracán Stan provoca en un día la muerte de unas 120 personas en Centroamérica y el sur de México. Tras una semana de intensas lluvias, solo en Guatemala se estiman cerca de 3.000 desaparecidos, 130.000 damnificados y más de 600 muertos, que se suman a los 65 de El Salvador, los 18 del sur de México y los 11 de Nicaragua. En plena emergencia se produce un fuerte seísmo (de 6,2 en la escala de Richter) en El Salvador y Guatemala, el día 6. Colombia también se ve afectada por las fuertes lluvias, con 26 muertos y 40 desaparecidos.

Terrible seísmo en el Sur de Asia. Un fuerte terremoto con epicentro en el norte de Pakistán afecta gravemente al sur de Asia. Se calcula el número de muertos en más de 25.000, y en 45.000 los heridos, la mayoría de ellos en Pakistán, entre ellos 700 sólo en Cachemira, donde hay más de dos millones y medio de damnificados. La comunidad internacional se moviliza para canalizar la ayuda de emergencia a los países afectados, especialmente a Pakistán, donde la ONU calcula que 2,5 millones de personas necesitan refugio. El día 20, el gobierno del noroeste de Pakistán cifra en 39.000 los muertos en la región, el total de víctimas en el país alcanzaría las 79.000 (un 40% de ellos, niños). Al finalizar el mes, suma 50.000 víctimas Cachemira, donde la desorganización obstaculiza enormemente el trabajo de las organizaciones humanitarias.

El ciclón Wilma amenaza las costas de México, Cuba y EE. UU. El nuevo ciclón adquiere la categoría máxima en la escala Saffir-Simpson. En Cuba son evacuadas más de 600.000 personas por el sistema de prevención de desastres naturales y en México quedan atrapados unos 50.000 turistas.

Una tormenta tropical afecta a República Dominicana y Haití. La tormenta tropical Alpha hace estragos en la República Dominicana y Haití, con un saldo de al menos 26 muertos.

Nuevo huracán en Centroamérica. El huracán Beta, con vientos de 140 kilómetros por hora, se acerca a la costa de Nicaragua, donde miles de personas han sido evacuadas.



Guerra en Iraq

Tres policías, dos soldados iraquíes y dos de EE. UU. mueren en varios atentados en el país. El Ejército de EE. UU. inicia la operación Puño de Hierro en el oeste, en la que mata al menos a 8 insurgentes.

En Bagdad, hombres armados matan al director general del Ministerio de las Municipalidades, mientras un policía y dos civiles mueren en

ataques en Ramadi y Nayaf.

En una ofensiva en la región del río éufrates mueren cinco soldados estadounidenses, además de 33 supuestos insurgentes, y un coche bomba deja al menos tres muertos en la *zona verde* de Bagdad.

Al menos 26 civiles y un soldado de EE. UU. mueren en ataques de la insurgencia en todo el país.

La policía encuentra 22 cadáveres en una localidad cercana a la frontera de Irán, y el Ejército de EE. UU. anuncia haber matado a 29 insurgentes al oeste de Irak, donde han muerto también seis marines.

Dos agentes iraquíes mueren y otros ocho resultan heridos en la explosión de un coche bomba contra la caravana de la Liga árabe, que ha llegado a Bagdad el viernes anterior.

Varios ataques de la insurgencia en Tal Afar y Bagdad dejan al menos 40 muertos.

EE. UU. bombardea la ciudad rebelde de Ramadi y mata a 70 personas, 39 de ellos civiles según el testimonio de periodistas locales y 14 según Associated Press.

La insurgencia mata a 13 personas el día de inicio del juicio a Sadam Husein.

Tres coches bomba y varias explosiones matan a ocho personas y dejan decenas de heridos.

Tres vehículos conducidos por terroristas suicidas estallan junto a los hoteles Sheraton y Palestina en Bagdad, donde al menos 20 personas mueren y al menos cinco periodistas resultan heridos.

Dos coches bomba matan a 13 personas, diez de ellas miembros de las milicias kurdas. El número de estadounidenses muertos en la guerra de Iraq se eleva hasta los 2.000 soldados.

Un enfrentamiento entre milicias suníes contra policías, apoyados por el Ejército del Mahdi, en Narawan, deja 21 chiíes y dos policías muertos y otros cinco policías y 12 miembros de la milicia heridos.

Al menos 25 personas mueren en un atentado con coche bomba en la pequeña localidad chií de Huweder, y otros 8 iraquíes y tres soldados estadounidenses mueren en dos ataques en Bagdad.

El Pentágono publica un informe que asegura que 26.000 iraquíes han muerto o han resultado heridos debido a los ataques de la insurgencia desde enero de 2004, con una media diaria de 60 víctimas.

Siete soldados de EE. UU. mueren en Bagdad. En Basora, un coche bomba deja 20 muertos, y algunos testigos aseguran que un bombardeo estadounidense mata a 40 personas.



Conflicto palestino-israelí

Soldados del Ejército israelí, en las proximidades de la verja que delimita la franja de Gaza, matan a tres adolescentes palestinos que al parecer intentaban infiltrarse en Israel para conseguir trabajo.

Tres israelíes mueren y cuatro resultan heridos en un tiroteo perpetrado por miembros de las Brigadas de los Mártires de Al Aqsa contra una parada de autobús cerca de Belén, con lo que la tregua llega a su fin.

Israel "congela temporalmente" las relaciones y contactos políticos con la Autoridad Nacional Palestina (ANP) y restablece los controles de las carreteras del sur de Cisjordania y el asedio en torno a Hebrón, Ramala y Belén, en represalia por las muertes del día anterior.

El jefe supremo de la Yihad Islámica en Cisjordania es abatido por las tropas israelíes en una incursión en Tulkarem, en la que dos soldados israelíes resultan heridos.

Cinco israelíes mueren, y 26 resultan heridos, en un atentado perpetrado por un terrorista de la Yihad Islámica en la ciudad costera de Hadera, en venganza por el asesinato su jefe en Cisjordania.

Siete palestinos mueren en un ataque de la aviación israelí en la franja de Gaza, en el que siete personas, entre ellas el dirigente de la Yihad Islámica, mueren, y otras nueve resultan heridas.

Lanzamientos de misiles, despliegue de soldados y artillería, redadas nocturnas y aviones que rompen la barrera del sonido son los castigos desarrollados por el Gobierno israelí en Gaza.

El Ejército israelí mantiene sellados los territorios ocupados y bombardea carreteras del norte de Gaza tras el lanzamiento de cohetes Kasam a suelo israelí.

Dos supuestos militantes de la Yihad Islámica mueren en un tiroteo con soldados hebreos en Qabatiye, con lo que se quiebra el alto el fuego pactado tres horas antes con la Autoridad Nacional Palestina.

Noviembre 05

1

Represión policial en Etiopía. La policía etíope reprime con extrema dureza las manifestaciones contra el Gobierno, en las que matan a 23 personas y dejan heridas a otras 150.

Crisis humanitaria en Congo. Médicos Sin Fronteras denuncia que la República Democrática de Congo vive "la peor crisis humanitaria del mundo, aún peor que Darfur" y alerta de que aunque losgrandes donantes (UE, Banco Mundial, USAid) consideran que el país está ya en fase de desarrollo, y van a retirarse, "la terrible situación de la gente, [?...] es estructural: malaria galopante, desnutrición infantil y un 18% de sida en zonas del este", además de la violencia –asesinatos, violaciones?...– constante.

2

Cadena de explosiones en Jordania. Jordania sufre una cadena de atentados en tres hoteles de Ammán,

de propiedad estadounidense donde al menos 57 personas mueren y unas 115 resultan heridas. Los atentados son reivindicados por Abu Musab al Zarqaui, jefe de Al Qaeda en Iraq.

Una bomba explota en Estambul. Al menos una persona muere y una decena resulta heridas alexplotar una bomba cerca del parque de atracciones de Tatilya, en la parte europea de Estambul.

5

Llega por fin la ayuda a Cachemira. Tras una semana en Pakistán sin poder prácticamente hacer nada, llegan los primeros soldados de la llamada Fuerza de Intervención Rápida de la OTAN a Cachemira.

Tormenta tropical en Honduras. Al menos 15 muertos, 14 desaparecidos y 5.000 personas evacuadas ha dejado en el norte de Honduras la tormenta tropical Gamma, la número 24 esta temporada.

Un vertido químico deja sin agua potable a millones de personas en el noreste de China. Las autoridades cortan el suministro de agua en la ciudad de Harbin, de 3,5 millones de habitantes, para evitar que llegue el agua contaminada como consecuencia de la explosión en una planta química en Jilin, el día 13, lo que obligó a evacuar a más de 10.000 personas.

Terremoto en Irán. Un terremoto de 5,9 grados mata al menos a 10 personas en el sur de Irán y destruye cuatro municipios y deja cientos de heridos en la isla de Kishm.

Explosión en una mina de China. Una explosión en una mina en la ciudad china de Qitaihe, en la provincia afectada por el vertido tóxico, deja al menos 134 trabajadores muertos y 15 desaparecidos.

8

Cumbre sobre la gripe aviar. La Organización Mundial de la Salud asegura, durante la cumbre de Ginebra sobre gripe aviar, que si surge la pandemia los países asiáticos dispondrán de antivirales, a los que no podían acceder por su elevado precio y porque los países ricos han copado la producción.

A más publicidad, más donaciones. Cáritas afirma que los fondos recaudados de los ciudadanos españoles para el huracán Stan y el terremoto de Asia no llegan al millón de euros, mientras que para el maremoto de Asia, con más presencia en los medios de comunicación, se obtuvieron 25 millones.

Día Internacional de los Derechos del Niño. Organizaciones internacionales en defensa de la infancia recuerdan que la pobreza, los conflictos armados y el sida son las tres amenazas fundamentales de los derechos de los menores en el mundo. Alrededor de 90 millones de niños no disponen de la alimentación básica, 400 millones no consumen agua potable,. 640 millones carecen de una vivienda adecuada, 500 millones no disponen de los servicios mínimos de higiene y 140 millones nunca han estado en una escuela, según Manos Unidas.

Intermón Oxfam publica el informe *La realidad de la ayuda 2005-2006.* En él afirma que, aunque la ayuda oficial al desarrollo española está ya en el 0,31% del producto nacional bruto y en 2006 alcanzará el 0,35%, solo el 13% se dirige a los países más pobres. "La ayuda [?...] Pero aún es una ayuda dispersa y muy sesgada a países de renta media".



Guerra en Iraq

En Kirkuk, un niño de unos diez años hace estallar la bomba que llevaba encima al paso de un convoy militar, y en Bagdad y Ramadi dos policías, dos soldados y un civil fallecen en diversos ataques.

Otros 15 ciudadanos y seis policías mueren en varios ataques de la insurgencia en el país.

Unos 2.500 soldados de EE. UU. y 1.500 iraquíes comienzan la operación Cortina de Acero en la frontera de Iraq con Siria, mientras 11 miembros de una familia kurda son asesinados en una emboscada.

El Ejército estadounidense dice haber matado a 36 rebeldes junto a la frontera con Siria. Por otro lado, cuatro de sus soldados mueren en un ataque con coche bomba al sur de Bagdad.

Un ex marine asegura que el fósforo blanco utilizado en el asalto a Faluya causó numerosas víctimas civiles. El Pentágono había confirmado su uso "para iluminar las posiciones enemigas".

Una bomba en Bagdad deja 35 muertos y 25 heridos, mientras en la provincia de Kut el Ejército descubre 27 cadáveres con un disparo en la cabeza. Otras 10 personas mueren en un ataque en Tikrit.

Tropas de EE. UU. descubren, en el edificio del Ministerio del Interior, un búnker con 173 presos que supuestamente han sufrido torturas, la mayoría suníes bajo la acusación de apoyar a la insurgencia.

Dos terroristas suicidas siembran el terror en dos mezquitas chiíes en Janaqin, donde matan al menos a 77 personas y dejan heridas a otras 80. Otras seis personas mueren en dos atentados en Bagdad.

Al menos 35 personas mueren y otras 50 resultan heridas en la explosión de un coche bomba en un funeral en la localidad de Abu Saida, mientras otro atentado deja 13 muertos cerca de Bagdad.

Muere un soldado británico y otros cuatro resultan heridos en Basora, con lo que se eleva a 98 el número de militares británicos fallecidos en Iraq. Otros tres soldados de EE. UU. mueren en Bagdad y Mosul.

Cinco miembros de una familia iraquí, entre ellos tres niños, mueren al tirotear una patrulla estadounidense un microbús cerca de la ciudad de Baquba, cuando se dirigían a un funeral.

Un grupo de hombres vestidos con uniforme del Ejército mata al jeque suní Kathim Sirheed Ali, a sus tres hijos y a su yerno en Bagdad.

Un coche bomba estalla ante el principal hospital de Mahmudiya y mueren 34 civiles. En otro ataque similar en la ciudad de Hilla, mueren otras cuatro personas.

Al Yazira informa de que cuatro cooperantes de la organización pacifista Christian Peacemaker Teams han sido secuestrados el día 27 en Bagdad por un grupo armado desconocido hasta ahora.



Conflicto palestino-israelí
Un dirigente militar de Hamás y otro del brazo armado de Al Fatah mueren al ser alcanzados por un misil de la aviación israelí en el campo de refugiados de Yabalia.

Muere tiroteado un militar judío en Gaza, y las milicias palestinas lanzan tres proyectiles sobre dos ciudades israelíes. Desde el atentado en Hadera, el día 26, han perecido ya 13 palestinos en la franja.

Un niño palestino de 13 años, que al parecer portaba un fusil de juguete, es herido de bala en la cabeza y el estómago por soldados israelíes en Yenín, en el norte de Cisjordania. Su estado es crítico.

Policías europeos participarán en la gestión del puesto fronterizo de Rafah, entre la franja de Gaza y Egipto, y contribuirán a la formación de las fuerzas de seguridad palestinas.

Militares israelíes destruyen un puesto de la milicia libanesa Hezbolá en Gayar, en el que mueren cuatro activistas, y lanzan un misil contra Abaise, en represalia por el lanzamiento el día anterior de cohetes contra cuarteles del norte de Israel que hirieron a ocho militares. El secretario general de la ONU culpa al Gobierno libanés de desatar el mayor conflicto bélico desde que Israel se retiró del Líbano.

Se abre el cruce de Rafah, fronterizo con Egipto, en el que la UE asumirá funciones de seguridad.

Diciembre 05

1

Contactos entre el Gobierno y el ELN en Colombia. El Gobierno colombiano y el ELN acuerdan por primera vez reunirse para explorar la apertura de negociaciones de paz. El encuentro se celebrará en Cuba, con la presencia de España, Noruega y Suiza. El día 13 comienzan las conversaciones en Cuba, facilitadas por diplomáticos de los citados países.

Cerca de 2.000 paramilitares entregan las armas en Colombia. En la ceremonia de desmovilización, a la que asisten delegados de las embajadas de Suecia, Holanda, Canadá y Chile, 1.926 combatientes entregan las armas.

Los rebeldes de Aceh entregan las armas. Tal como fue acordado con el Gobierno Indonesio en agosto, los independentistas dejan las armas tras 29 años de conflicto armado.

4

La ONU afirma que China practica ampliamente la tortura. El enviado especial de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU asegura que la tortura es una práctica ampliamente extendida en China y acusa al Gobierno de obstaculizar sus investigaciones sobre maltratos a presos.

Un tribunal de apelaciones retirara la inmunidad Pinochet. El ex dictador chileno podrá ser juzgado por el secuestro y desaparición de 29 personas durante la llamada Operación Colombo, durante el régimen militar.

Holanda califica de genocidio la matanza de kurdos en Iraq a finales de los ochenta. Un tribunal holandés califica de genocidio la matanza con gas de 5.000 kurdos en el norte de Iraq en 1988.

5

Cifras a los tres meses del Katrina. Más de 100.000 casas están inhabitables, cinco millones de toneladas de escombros permanecen en las calles, pocas zonas tienen gas y agua y solo un colegio público y dos hospitales han abierto (uno, de campaña). El recuento de muertos llega a los 1.300, el dedesaparecidos a 6.600, un millar de ellos niños, aunque casi la mitad de los cuerpos están sin identificar.

Primer aniversario del maremoto frente a la costa occidental de la isla de Sumatra. Alrededor de 230.000 personas murieron en 12 países, y cerca de dos millones se quedaron sin hogar, en el mayor terremoto de los últimos 40 años, con una intensidad de 9,15 en la escala Richter. Un año después, el 80 % de las personas que se quedaron sin hogar sigue viviendo en tiendas de campaña.

8

Presentado el informe *La acción humanitaria en 2003–2004: años convulsos, respuesta insuficiente*, realizado por el Observatorio de Acción Humanitaria. El Observatorio está formado por el IECAH, Médicos Sin Fronteras, el Ayuntamiento de Córdoba y la Universidad Complutense de Madrid. El Informe es el primer estudio exhaustivo sobre la AH en España y pone de relieve algunas de sus carencias al tiempo que realiza propuestas de futuro. El elevado peso del componente militar y la confusión que ha existido entre AH y acción militar son algunos de los aspectos más relevantes.

La OMC permite a los países pobres importar genéricos sin patente. Los países sin capacidad farma-

céutica podrán importar sin patente fármacos genéricos, en caso de emergencia sanitaria, según una medida de la OMC que hace permanente una medida excepcional de 2003.

Informe *Estado mundial de la infancia 2006: excluidos e invisibles.* La Unicef denuncia que el 55% de los nacidos en el mundo pobre no figura en ningún registro, más de ocho millones de menores viven como esclavos o se prostituyen y al menos 1,2 millones son víctimas del tráfico sexual. En el áfrica subsahariana, el 12,3% de los menores es huérfano de al menos un progenitor, y unos 250.000 niños y adolescentes luchan en conflictos armados.



Guerra en Iraq Una bomba de la insurgencia mata a 10 marines en Faluya y deja heridos a otros 11 soldados.

La insurgencia mata a 19 soldados iraquíes en una emboscada al norte de Bagdad.

Dos suicidas, al parecer mujeres, causan 36 muertos y casi 80 heridos en la escuela de policía de Bagdad. Más tarde, otro terrorista suicida mata a tres personas y hiere a 20 en un café de la capital.

Un terrorista suicida mata a 30 civiles al hacerse estallar en un autobús de Bagdad.

Bush admite que han muerto violentamente "unos 30.000 iraquíes" desde marzo de 2003, y añade: "Nosotros hemos perdido unos 2.140 soldados".

Los iraquíes votan en masa y sin violencia y la participación llega a un 67%.

Al menos 23 personas mueren y unas 50 resultan heridas en ataques en diferentes lugares del país.



Conflicto palestino-israelí
Un suicida de la Yihad Islámica mata a cinco israelíes en un centro comercial, en el que mueren cinco israelíes y el propio militante, ante lo cual el Gobierno de Ariel Sharon anuncia severas represalias.

Anexo 2

Proyectos AECI Listado de 14 puntos.*

Proyectos AECI listado de 14 puntos

	Cifra (euros)	Definición crisis/desastres*	País/Región	Objetivo*
PMA (Programa Mundial de alimentos)	500.000	Desastre natural y crisis humanitaria	Bolivia	Intervención en poblaciones vulnerables para reforzar sus habilidades para manejar catástrofes
CICR (Comité internacional de la Cruz Roja)	400.000	Crisis del conflicto armado	Colombia	Las necesidades de idp (desplazados internos) en términos de alimento, ayuda y protección
PMA	1.000.000	Prevención de desastres naturales	America Central (latinoamerica y Caribe)	Red de respuesta ante emergencias
Custodia franciscana	300.000	Segunda intifada	Territorios palestinos ocupados	Medicamentos, alivio de familias y programa de creación de trabajo de emergencia
ARIJ (Applied Research Institute of Jerusalen) *seguridad alimentaria*	251.240	Crisis segunda intifada	Territorios palestinos ocupados	Mejora alimentaria, rehabilitación. Aumento de las capacidades de agricultores y la habilidad en prácticas agrícolas y control de comercialización.
Health development Information and Policy Institute (HDIP)	448.760	Territorios palestinos ocupados	Territorios palestinos ocupados	Proveer a las mujeres el conocimiento basico y habilidades necesarias en primeros auxilios, proveer a las mujeres embarazadas información sobre salud prenatal y de posparto, medicina a familias con personas crónicamente enfermas y compra de libros de texto.
CRE (Cruz Roja Española)+ MLRA (Media Luna Roja Argelina)	900.000	Crisis refugiados saharahuies	Argelia	Provisión de 600 tm de arroz y 160 tm de leche en polvo.
PMA	400.000	Emergencia	Etiopia	Ayuda alimentaria

* Fuente: **AECI.**

OCHA (Oficina para la Coordinación asuntos humanitarios)	250.000	Crisis del Congo	Congo, Republica Democratica del	Asegurar una respuesta coordinada y adecuade da a la crisis humanitaria mediante el establecimiento de un RRF (fondo de respuesta rápido).
Unicef	500.000	Crisis humanitaria en Sahel	Níger	Tratamiento y prevención para la desnutrición severa, moderada y aguda, formación de inspectores de sanidad . Equipo basico a los centros médicos. Supervisión, supervisión y evaluación.
PMA	1.000.000	Crisis humanitaria en Darfur	Sudán	Distribución general de alimento.
ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados)	300.000	Crisis humanitaria	Sudán	Retorno y reintegración de idp y refugiados.
UNICEF	300.000	Crisis humanitaria en Sudeste de África	Zimbabwe	Provisión de ayuda necesaria y alivio a IDP. Servicios básicos de salud, saneamiento, artículos/utensilios no alimenticios, VIH/SIDA, educación.
PMA	500.000	Crisis en oeste de África	Mali	Distribución general de alimento.
PMA	500.000	Crisis humanitaria en sudeste de África	Mozambique	Ayuda alimentaria.
APN (Ayuda Popular Noruega)	160.000	Crisis en Angola	Angola	Desminado de aprox. 69 Kilómetros de camino de hungulo a la carreteraprincipal a bunjei.
FAO (Organización de la ONU para la Agricultura y la Alimentación)	250.000	Crisis humanitaria en sudeste de África	Malawi	Apoyo para plantar yuca, la batata, cacahuetes, soja, frijoles y semillas de verduras además apoyar la pequeña irrigación de escala durante el período de invierno por la provisión de bombas de pedal y semillas de verduras.
PMA	250.000	Crisis humanitaria en sudeste de África	Malawi	Distribución general de alimentos y actividades de alivio contra el VIH.
Africa directo – 2ª cap 2005	300.000	Crisis humanitaria en sudeste de África	Malawi	Dinero efectivo para las compras de paquetes mensuales de alimentos familiares (50kgr del maíz y 5 kgr. De los frijoles) durante siete meses y una distribución de fertilizante (25kgrs) y semillas (12 kgrs).
Bahamas (huracán Wilma)	50.000	Desastre huracán Wilma	Bahamas	Provisión de artículos de emergencia
OCHA	600.000	Crisis humanitaria en Colombia	Colombia	Refuerzo de cooperación humanitaria en colombia.
ACNUR	500.000	Crisis humanitaria	Sudán	Retorno y reintegración de idp y refugiados.
ACNUR	150.000	Crisis humanitaria en Chad	Chad	Protección, asistencia sanitaria, y distribución de alimentos, agua y saneamiento.
ACNUR	950.000	Crisis humanitaria en Sudán	Sudán	Protección, asistencia sanitaria, y distribución de alimentos, agua y saneamiento.
PMA	300.000	Desastre natural	Níger	Compra de cereal (sorgo).
ACH (Acción Contra el Hambre)	200.000	Crisis humanitaria en Sahel	Níger	Financiación programa de nutrición para casos de desnutrición severa y moderada.
Ministerio de Asuntos Sociales – Palestina	790.000	Territorios palestinos ocupados	Territorios palestinos ocupados	Distribución de alimentos, capacitación de personal y transporte de alimento.
UNRWA (Agencia de la Naciones Unidas para los Refugiados en Palestina)	1.000.000	Territorios palestinos ocupados	Territorios palestinos ocupados	Distribución de alimentos: harina, azúcar, arroz, aceite de cocina, leche en polvo y lentejas.

UNICEF	1.000.000	Territorios palestinos ocupados	Territorios palestinos ocupados	Asegurar el pleno acceso a servicios de educación y mejorar la calidad de enseñanza.
MPDL (Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad) / 2ª cap 2005	501.000	Refugiados saharauies	Argelia	Provision of 396000 kg de Gofio.
CRE	100.000	Desastre Tifón Damrey	Vietnam	Rehabilitación y reconstrucción de las provincias afectadas.
CRE-Guinea Bissau / 2ª cap 2005	50.000	Crisis de cólera	Guinea Bissau	Formar 150 voluntarios en el campo de prevención, así como provisión de equipos de limpieza a centros médicos.
CRE-Mali / 2ª cap 2005	206.000	Crisis humanitaria en Sahel	Mali	Mejorar el acceso al agua y a los servicios sanitarios por: construcción de infraestructuras, gestión del agua y sistemas sanitarios y educando a la población.
CRE	300.000	Crisis en Sudán	Chad	Mejorar abastecimiento de agua, construcción de infra-estructuras de saneamiento y refuerzo de los servicios de salud.
ACNUR	200.000	Crisis de los Grandes Lagos	Burundi	Retorno y reintegración de idp y refugiados.
IOM (International Organization for Migration)	190.000	Crisis humanitaria en sudeste de África	Zimbabwe	Provisión de refugio temporal, paquetes de no alimento (materiales de cocina, redes antimosquito, bidones para llevar agua) y medidas frente contra VIH/SIDA.
UNICEF	200.000	Crisis en Uganda	Uganda	Inmunizar al 90% de niños/as y mujeres embarazadas, tratamiento al 80% de menores de 5 años contra la malaria, la pulmonía y la diarrea, proporcionar apoyo a programas de alimentación terapéuticos y suplementarios y y suprimir la violencia social hacia el VIH/SIDA.
UNICEF	200.000	Crisis sequía en Cuerno de África	Eritrea	Apoyar la construcción de sistemas de abastecimiento de agua, actividades para transportar agua de emergencia en camiones y el sistema de aguas dentro de las comunidades más afectadas, incluyendo escuelas primarias.
FAO	400.000	Crisis en Angola	Angola	Incrementar la seguridad alimentaria y mejorar el medio de subsistencia a través de la construcción de capital social y humano. Mejorando los sistemas de producción.
FAO	500.000	Desastre tsunami	Sri Lanka	Rehabilitación y recuperación del sustento sostenible y seguridad alimentaria: Reanudación de producción de pescado.
FAO	350.000	Crisis en Sudán	Sudán	Introducir el spfs (programa especial para la seguridad alimentria para el sostenimiento agro-pastoral) y presentar las actividades de intensificación de cosecha, diversificación, ganadería.
Niger Red Cross	300.000	Crisis humanitaria en Sahel	Níger	Distribución diaria de alimentos: aceite para cocinar, harina y cereales y creación de programa de nutrición y centros de recuperación alimenticia.
Mali Red Cross	200.000	Crisis humanitaria en Sahel	Mali	Distribución de alimentos: harina, azúcar, aceite para cocinar, cereales, distribución del maíz y semillas de mijo
FAO	1.500.000	Desastre tsunami	Indonesia	Rehabilitación y recuperación del sustento sostenible y seguridad alimentaria: reanudación de producción de pescado.

UNICEF	1.000.000	Crisis humanitaria en Darfur	Darfur	Provisión de agua potable y saneamiento.
CR Salvadoreña	100.000	Desastre huracán Stan y volcán Santa Ana	El Salvador	Provisión de alimento, equipos de higiene, equipos de cocina, mantas y agua potable.
Pakistán	900.000	Terremoto del sur de Asia	Pakistán	Ayuda humanitaria a las víctimas del terremoto.
El salvador	425.000	Tormenta tropical: huracán Stan	El Salvador	Ayuda humanitaria a las víctimas del huracán.
Costa rica	43.000	Tormenta tropical: huracán Beta	Costa Rica	Provisión de artículos de ayuda: equipos de cocina, medicinas, de higiene y estufas queroseno.
Honduras	70.000	Tormenta tropical: huracán Beta	Honduras	Material de emergencia.
Honduras	144.977	Tormenta tropical gamma	Honduras	Ayuda humanitaria a las víctimas.
Guatemala	850.000	Tormenta tropical: huracán Stan	Guatemala	Ayuda humanitaria a las víctimas del huracán.
Nicaragua	200.000	Tormenta tropical: huracán Beta	Nicaragua	Ayuda humanitaria a las víctimas del huracán.
Pma	250.000	Crisis humanitaria	Madagascar	Distribución general de alimento.
ACH	500.000	Crisis humanitaria en Sahel	Mali	Puesta en práctica de un sistema de vigilancia nutrional en el Gao y regiones Kidal. Tratamiento y prevención para desnutrición severa y moderada aguda.
ACH	250.000	Crisis humanitaria en Sahel	Níger	Mejora de seguridad alimentaria. Tratamiento y prevención para desnutrición severa y moderada aguda.
Multilaterales	650.000	Inestabilidad interna	Colombia	Protección derechos humanos y ayuda a desplazados, contribuir al mantenimiento de las personas que han regresado.
Multilaterales	500.000	Conflicto armado	Sudán	Asegurar la protección y la ayuda para personas regresadas y proveer servicios esenciales en las áreas de regreso.
Multilaterales	246.589	Post-conflicto armado	Afghanistan	Facilitar un regreso seguro y voluntario. Reintegración de las personas regresadas en sus comunidades de origen.
Angola	28.107	Fiebre de Marburg	Angola	Ayuda urgente. Provisión de materiales y sanitarios de bioproteccion.
PMA	151.000	Crisis humanitaria	Colombia	Ayuda alimentaria.
PMA	698.494	Crisis humanitaria	Sudán	Ayuda alimentaria.
PMA	600.000	Crisis humanitaria	Etiopia	Ayuda alimentaria.
PMA	150.000	Crisis humanitaria	Congo, Republica Democratica del	Ayuda alimentaria.
PMA	150.000	Crisis humanitaria	Chad	Ayuda alimentaria.
PMA	800.000	Crisis humanitaria	Argelia	Ayuda alimentaria.
PMA	393.675	Crisis humanitaria	Angola	Distribución general de alimento.
PMA	134.668		Cote d'ivoire	
PMA	645.190		Haití	
PMA	444.117		Liberia	
PMA	721.197		Nicaragua	
PMA	35.176		Santo Tomé y Príncipe	
PMA	1.097.199	Tormenta tropical: huracán Stan	Guatemala	Provision de 241tn de judias, 1.620 tn de maiz, 73,6 tn de aceite vegetal y 350 tn de csb.

Anexo 3

El problema de definir la acción humanitaria*

Una de las peticiones en la que más han insistido las ONG y los organismos internacionales es la necesidad de una definición comúnmente aceptada de acción humanitaria que tenga implicaciones en la contabilización de los desembolsos y evite las ambigüedades de la AH. Se trata de establecer mejor lo que es o no es la AH mediante un marco jurídico y normativo específico y sin ambigüedades.[55] Esto se debe en buena parte a la proliferación de intervenciones militares en la última década, sobre todo invocando motivos humanitarios. La clase política ha contribuido a la utilización equívoca de la AH, que junto a la percepción antigua que tiene de ella la opinión pública tiene, "poner la tirita e irse", han ido difuminando su concepto. También la falta de criterios claros por parte de los actores humanitarios ha contribuido a la confusión. Por poner unos ejemplos: ¿se puede considerar como ayuda humanitaria el desminado de una carretera en Kosovo en 2005, cuando ya han pasado siete años desde el final de la crisis humanitaria en esa zona?; ¿es propio contabilizar como ayuda humanitaria los "proyectos de impacto rápido", como el amueblado de la habitación de un médico local o la reparación de un tejado de una iglesia o una mezquita realizados por las fuerzas armadas? Nadie duda de la efectividad de estos proyectos para ganarse el apoyo de la

* Ficha elaborada por **Pepe Mirabal.**

55 Aunque la AH tiene un marco jurídico específico formado por el derecho internacional humanitario (DIH) con sus más des 600 artículos de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, no hay establecida una definición clara de la acción humanitaria universalmente aceptada.

población local, pero... ¿es todo AH?, ¿no estaremos estirando demasiado la definición? El humanitarismo está siendo víctima de su propio éxito. Es un hecho que todo el mundo quiere subirse al barco de la AH, pero este puede hundirse.

La cuestión de la coherencia de políticas es compleja en acción humanitaria y puede llevar a lo que se ha llamado irónicamente "las incoherencias de la coherencia". Los objetivos de la AH no pueden ser meramente instrumentos de otras políticas, o estar al servicio de otros fines por legítimos que estos puedan ser.

Por lo que respecta al extendido e inadecuado uso de la terminología humanitaria y a su popularidad mediática, podríamos decir que lo humanitario es uno de los conceptos más manoseados y peor usados en nuestro país, tanto por los Gobiernos como por las ONG. Las diferencias conceptuales y sus implicaciones en la contabilidad afectan de modo muy importante a estas organizaciones. Cada ONG considera los gastos de diferente manera: unas defienden que todos sus gastos son de acción humanitaria porque toda su actuación lo es (¡!); otras tan solo incluyen los gastos de emergencia, o los que provienen de un financiador específicamente humanitario como la ECHO.[56] Entre los donantes, como, veremos se han dado pasos pero todavía no definitivos.

Todo ha ido creando confusión y preocupación, por lo que se han tenido que crear nuevos protocolos y reglas que aseguren una decisión óptima en cada momento para garantizar la imparcialidad, la independencia y la neutralidad de los actores humanitarios. La aparición en la AH de actores armados (fuerzas armadas de diferentes países, OTAN...) ha creado situaciones complicadas al dar la sensación, en algunas zonas, de que trabajadores humanitarios y ejércitos armados van de la mano. No hay duda, a estas alturas, de que la colaboración entre militares y humanitarios puede ser fructífera en ciertos contextos, pero recordemos que debido a esa mezcla han sido asesinados varios miembros de ONG humanitarias.[57] Hasta la ONU ha tenido que ponerse al día en este tema; como ejemplos, la resolución "Responsabilidad de Proteger"[58] y la última resolución 1.701[59] sobre la crisis del Líbano. En ellas se pide a los países implicación a la hora de proteger a las poblaciones amenazadas y a las organizaciones humanitarias.[60]

No debemos olvidar que la ayuda humanitaria sirve para mitigar el sufrimiento humano y no para solucionar crisis y acabar con las guerras. Hay que evitar que la política se apropie de la idea humanitaria y la pervierta, como está ocurriendo en Iraq, Afganistán, R. D. del Congo... y alejar los conceptos de guerra y humanitarismo: la AH protege a las víctimas y las intervenciones militares las generan.

Como botón de muestra de la ambigüedad antes mencionada, pero al mismo tiempo de los esfuerzos y de la necesidad de un acuerdo internacional único en definir y delimitar la AH, aportamos un pequeño análisis de algunos elementos de las diferentes definiciones de acción humanitaria a las que se aferran los actores humanitarios en el escenario internacional. Pasamos por alto el que todas ellas dan por hecho el que la AH debe regirse por los principios humanitarios de imparcialidad, independencia y neutralidad. Pero... ¿todas quieren decir lo mismo cuando evocan esos principios?

- El **Código de Conducta de las ONG para el socorro en casos de desastres de 1994 y el Proyecto Esfera de 1998** dan prioridad a las necesidades inmediatas o básicas y tienen muy en cuenta la prevención y la protección. Mencionan que la AH son "todas las actividades para proteger y asistir a las víctimas...", pero no aclaran si la *rehabilitación* o la *reconstrucción* se deben percibir como elementos de esa acción. ¿Se deben incluir aquellas que son percibidas como desarrollo en un entorno de "emergencia continua"? Es el eterno debate sobre emergencia-reconstrucción-desarrollo.

56
Durante el año 2005 realizamos desde el IECAH una investigación sobre la acción humanitaria en las ONG españolas. Al final accedimos a datos de un buen número de ONG (desde luego de las más representativas) y elaboramos un primer análisis. Decidimos no publicarlo y enviarlo de modo confidencial a las ONG participantes, pues la enorme diversidad y falta de claridad en la consideración de humanitario o no de sus proyectos impedía una comparación seria de los mismos.

57
En Afganistán (julio de 2004), fueron asesinados cinco médicos de Médicos Sin Fronteras al entender las milicias talibanes de ese país que colaboraban con las fuerzas armadas extranjeras.

58
Cumbre de la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2005.

59
Consejo de Seguridad en agosto de 2006.

60
Desde julio hasta mediados de septiembre de 2006 han sido asesinados medio centenar de cooperantes humanitarios.

- El **Plan Director de la Cooperación Española 2005–2008** establece los objetivos de satisfacer necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar protección con una motivación de humanidad y desde principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación. Al mismo tiempo aboga por un concepto que aborde las fases previas al desastre (preparación, mitigación, prevención) y las posteriores (rehabilitación postdesastre en general) dentro de un *continuum operacional*.
- La **AECI/PACI** busca satisfacer las necesidades básicas de las víctimas, garantizar su protección y restablecer sus derechos. También incluye reducir la vulnerabilidad y prevenir desastres, siempre relacionados con "estrategias de desarrollo y de lucha contra la pobreza". Su acción humanitaria se orienta más a crear condiciones y estructuras sociales, económicas, políticas y culturales básicas.
- Para las **Naciones Unidas y la OCHA** (Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios) son proyectos de "alta prioridad" necesarios para la supervivencia o el reestablecimiento de las infraestructuras necesarias. Puede dar la sensación de que cualquier proyecto puede ser definido como AH. Tal vez la clave radique en el breve espacio de tiempo de aplicación de los proyectos. La "alta prioridad" supondría de 3 a 6 meses desde el inicio de la emergencia o crisis.
- Según la **UE/ECHO** (Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea) "abarca muchos aspectos, desde la ayuda humanitaria y el socorro hasta la logística, prevención, reconstrucción y protección". Excluye las operaciones con implicaciones defensivas. Hay cierta influencia del Proyecto Esfera, en el que está inscrita desde 1998. Tiene el objetivo de que los afectados recuperen un nivel mínimo de autosuficiencia, así que cuenta los objetivos de desarrollo a largo plazo.
- Para la **GHD** (Buena Donación Humanitaria) "se basa en la protección, la asistencia y los esfuerzos para que los afectados recuperen su vida normal y el sustento (*dignidad humana*)". No especifica cuánto dura la acción humanitaria, pero menciona que se debe hacer durante y después de las crisis, y la obligación de tener una buena capacidad de respuesta para "cuando sobrevengan tales situaciones".
- El **CAD** (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE)[61] hace hincapié en la naturaleza de la emergencia. Tiene un especial interés en los aspectos económicos, según se observa al definir las consecuencias de una crisis: "[...] produce sufrimiento humano y/o pérdida de cultivos o de ganado. [...] También incluye el apoyo para prevención de desastres. Hay que recordar que acepta como acción humanitaria el dinero gastado por los países del norte en atender a los refugiados llegados a sus tierras durante los primeros 12 meses".

La nueva definición de ayuda humanitaria adoptada por el CAD en 2006 deberá servir para aclarar algunas de estas cuestiones.

61
Era su definición hasta 2006. En la actualidad la ha redefinido en un nuevo documento: "Definition of Humanitarian Aid and Revised Purpose Codes". 7 de junio de 2006.



En colaboración con:



Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

Topete 30 bajo
28039 Madrid
T 915 331 782
E-mail sede@iecah.org

www.iecah.org

Con el apoyo de:

Ayuntamiento de Córdoba
Delegación de Cooperación
Salud y Consumo

Universidad Complutense de Madrid
Vicerrectorado de Relaciones
Internacionales y Ayuda al Desarrollo